

Protocolo Bio-cultural del Pueblo Indígena Miskitu

El derecho al consentimiento libre, previo e informado en nuestro territorio de La Muskitia Hondureña



Protocolo Bio-cultural del Pueblo Indígena Miskitu

El derecho al consentimiento libre, previo e informado en nuestro territorio de La Muskitia Hondureña

Este documento fue desarrollado por:
MASTA (Mosquitia Asla Takanka-Unidad de la Mosquitia)

Con la asesoría técnica de:
Janina Heim, pasante para la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN)
Olman Varela y Ronald McCarthy, Oficina Regional para Mesoamérica y la Iniciativa Caribe, UICN.
Centro de Derecho Ambiental, UICN, Bonn, Alemania.
Johanna Von Braun, Justicia Natural.

Con el apoyo del:
Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ).

Diseño y diagramación:
Mónica Schultz

Fotografías:
Steve & Judith Collins
UICN

Octubre, 2012

Contenido



Presentación

La población indígena de la Muskitia carece de instrumentos que le permita negociar y defender sus derechos reconocidos en los marcos legales nacionales e internacionales, principalmente cuando se trata de acciones de conservación de los recursos naturales desde la cosmovisión indígena.

En este sentido, por medio de un proceso participativo e inclusivo, MASTA (Mosquitia Asla Takanka-Unidad de la Mosquitia) se dio a la tarea de elaborar el Protocolo Bio-Cultural del Pueblo Indígena Miskitu: el derecho al consentimiento libre, previo e informado. Se trata de una herramienta metodológica que permita facilitar las negociaciones en la Muskitia con respecto a proyectos y decisiones que afecten a las comunidades indígenas y a sus riquezas naturales.

La primera parte del documento corresponde al cuerpo del Protocolo describiendo en detalle el proceso que se debe implementar para el cumplimiento del consentimiento libre, previo e informado en La Muskitia.

El Anexo 1 presenta un análisis detallado de la legislación nacional hondureña y la legislación internacional vinculante a los derechos de los pueblos indígenas. Este análisis resalta aquellos artículos de ley que tienen relación directa con los planteamientos que se presentan en el Protocolo Bio-Cultural. El Anexo 2 corresponde al mapa de las tierras indígenas de La Muskitia.

La realización de este Protocolo Bio-Cultural contó con la asistencia técnica y el acompañamiento de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza por medio de la Oficina Regional para Mesoamérica y el Caribe, así como del Centro de Derecho Ambiental. También se recibió asesoría técnica de la organización Justicia Natural, con amplia experiencia en el tema de Protocolos Bio-Culturales en otras regiones del mundo.

Se agradece el apoyo recibido por parte del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ), así como la participación de todas las personas que asistieron a los diversos talleres que se realizaron en La Muskitia, por hacer posible la elaboración de este Protocolo Bio-Cultural.

MASTA (Mosquitia Asla Takanka-Unidad de la Mosquitia)





Introducción

En el mes de marzo del año 1995 el Gobierno de Honduras ratificó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (en adelante: Convenio 169 de la OIT). Sin embargo, hasta esta fecha el Estado ha incumplido la aplicación del alcance y contenido de este instrumento jurídico a favor de los pueblos indígenas, que por su orden jerárquico, está sobre las leyes nacionales.

Por lo tanto, hemos convenido los líderes del Pueblo Miskitu desarrollar un Protocolo Bio-cultural sobre nuestros derechos ancestrales en el territorio de La Muskitia hondureña[1], que por su riqueza natural es la región predestinada en el país para la extracción y explotación de recursos naturales[2]. Particularmente la falta de respeto del Estado de Honduras en cuanto a nuestro derecho al consentimiento libre, previo e informado ante actividades que afectan a nuestro pueblo, dio lugar a un proceso interno de reflexión sobre cómo debería llevarse a cabo la consulta en La Muskitia, y como podemos garantizar que se respete nuestro derecho colectivo al consentimiento libre, previo e informado en el futuro. Esperamos terminar la mala práctica del pasado, cuando los oficiales gubernamentales o compañías privadas hacían una reunión con un grupo de personas previamente seleccionadas por ellos mismos, donde se le explicaba sobre su trabajo y luego se vendía esta reunión como una consulta hecha con el Pueblo Miskitu. Mediante este protocolo queremos crear el respeto para el mismo, por todos los actores que planifican actividades que tienen un impacto en el territorio de La Muskitia.

En los diferentes capítulos del protocolo queremos dar una visión nuestra sobre la historia de La Muskitia y del Pueblo Miskitu, la forma de organización social y política, nuestra cosmovisión y el uso de recursos naturales, los grandes problemas que vemos en el territorio hoy en día y nuestras aspiraciones para el futuro. Contemplamos nuestros derechos

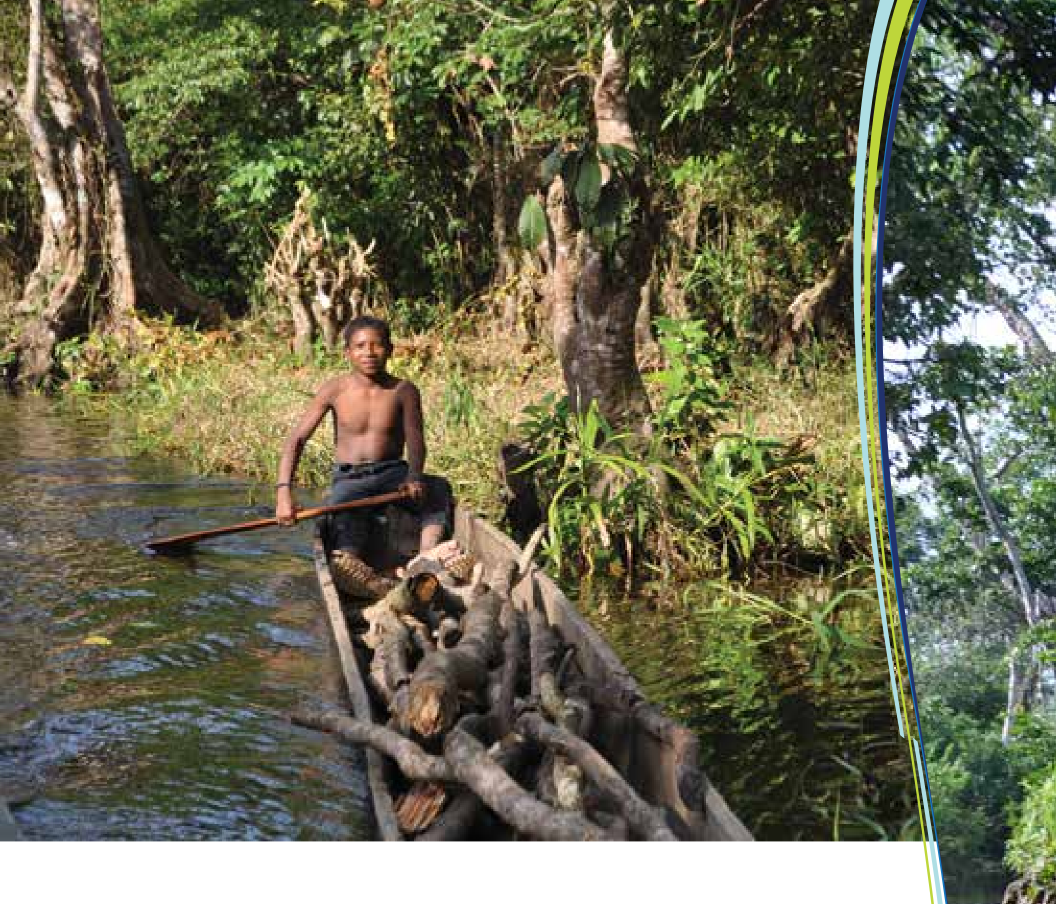
---

1 En la Muskitia Hondureña vivimos cuatro pueblos, los Pechs, los Tawahkas, los Garífunas y los Miskitus.

2 Protocolos Bio-culturales son una herramienta para comunidades para defender sus derechos, especialmente en el marco de la Convención sobre Diversidad Biológica (CBD) y otros instrumentos legales internacionales. Para más información, véase UNEP & Natural Justice (2009). *Bio-Cultural CommunityProtocols. A Community Approach to Ensuring the Integrity of Environmental Law and Policy*. http://www.unep.org/communityprotocols/PDF/communityprotocols.pdf

ancestrales que nos preparan el camino para desarrollar nuestro propio proceso de cómo debería llevarse a cabo la consulta con el fin de lograr el consentimiento libre, previo e informado en La Muskitia, según nuestras instituciones propias.

Cabe señalar que este protocolo, al igual que el proceso que contiene, se considera como un trabajo en progreso y no como el último paso en nuestras aspiraciones de garantizar nuestro derecho al consentimiento libre, previo e informado. Nosotros vamos a mantener un proceso de constante evaluación para garantizar que el protocolo responda a las necesidades de nuestras comunidades.



1. La Muskitia y el Pueblo Miskitu

1.1 Reseña histórica del territorio de La Muskitia y del Pueblo Miskitu

La historia del Pueblo Miskitu ha sido tergiversada por extranjeros que observaron a los nativos y escribieron sin acercarse adecuadamente a la realidad. Por lo tanto, queremos aclarar algunos puntos claves con respecto al Pueblo Miskitu y su territorio, La Muskitia.

Gran parte de la población precolombina y actual de la nación Miskita, pertenece al tronco lingüístico Chibcha, cuyas naciones (entre ellos los Ulwas, Tuahka, Lempas, Paya, Albastwinas, Rah, Patukas, Panamankas, y Tawira) entraron por el istmo de Panamá y se establecieron en Costa Rica, antes de entrar a TahusWalpa (túnel en la roca) y TuluWalpa (piedras ovaladas como el nido de oropéndolas)[3], las actuales

[3] Leyva, Héctor M. Documentos coloniales de Honduras, "*Relación de los Religiosos Franciscanos (1748)*", p. 227.

Repúblicas de Nicaragua y Honduras respectivamente, en sucesivas migraciones[4].

Hasta el momento las cuatro divisiones que se distinguen del pueblo originario son: los Mam en Honduras; los Wanky del Río Coco; los Tawira a partir de Sandy Bay hasta Wauhta; y finalmente los Baldam de Laguna de Perlas, TasbaPauni, etc. Cada grupo con sus propias peculiaridades fundó otros pueblos y comunidades que hoy perduran a través de la noche de los tiempos, con una resistencia milenaria.

El Pueblo Miskitu ha tenido una larga historia de resistencia y sobrevivencia especialmente en los últimos siglos. La conquista y colonización del continente americano trajo a la costa norte de Honduras a españoles e ingleses, que durante varios siglos la convirtieron en escenario de su rivalidad por la hegemonía sobre dicho territorio. A finales de 1859, tras la suscripción del "Tratado Wike-Cruz" con Inglaterra, la República de Honduras asumió el ejercicio de su soberanía nacional sobre La Muskitia, sin respetar la disposición del tratado de garantizar la posesión de los Miskitus sobre La Muskitia.[5]

La legislación republicana del siglo XIX tuvo los objetivos específicos de "nacionalizar", aculturar y someter, principalmente mediante la castellanización y evangelización, y con la creación del Departamento de La Muskitia y su gobernación por el Estado a las "tribus selváticas" de La Muskitia[6]. Lo anterior evidencia de un proceso de continuidad de los objetivos perseguidos en La Muskitia por el Estado colonial español y el Estado republicano independiente, con resultados semejantes por su fracaso.

La explotación de los recursos naturales de la región también fue emprendida por el Estado, mediante un régimen de concesiones a

4 Cox, Avelino (1992). *Cosmovisión De Los Pueblos De TuluWalpa*.

5 Ruta/Banco Mundial (2002).Perfil de los Pueblos Indígenas y Negros de Honduras. Tegucigalpa, pp. 20-21; Tratado celebrado entre Su Majestad Británica y el Gobierno de Honduras (1859), art.3. Durante la presencia de los ingleses en la Muskitia, el territorio fue gobernado por el famoso "Rey Mosco".

6 Decreto del 26 de noviembre de 1861 ordenando la construcción de escuelas en La Muskitia; Respecto a la legislación sobre "misiones escolares" véase: Acuerdo de 28 de abril de 1915 (se organiza una misión escolar en el departamento de Olancho y se nombran las personas que la desempeñarán); Acuerdo del 28 de junio de 1915 (se nombra al profesor Toribio López V. para que vaya a prestar sus servicios a la reducción de indígenas de Pao); Acuerdo del 17 de febrero de 1928 (establece misiones escolares en la parte oriental de La Muskitia), en: E. Alvarado Reina (1958). Legislación Indigenista de Honduras. pp. 54-56.,82-83 (documentos relativos a los trabajos apostólicos del Padre Subirana, 7 de junio de 1864).

particulares, o la venta pública de La Muskitia al mejor postor extranjero. Estos proyectos fueron propiciados por la Reforma Liberal y su ideología “liberal progresista” del año 1876.

Más tarde, el Estado designó a dicha región como área de colonización interna, una propuesta que habría extendido la frontera agrícola hondureña más allá de las plantaciones bananeras del norte y las explotaciones ganaderas del este.

La presencia del Estado en La Muskitia, al principio del siglo XX, se concretó mediante las denominadas “misiones escolares”, y después con la creación de una “misión cultural”, ambos designados a asimilar a los indígenas e incorporarles en el Estado nacional.[7]

En 1957, la controversia territorial sostenida entre Honduras y Nicaragua por el ejercicio de la soberanía nacional respectiva, dio lugar a un reordenamiento territorial de La Muskitia hondureña. El conflicto se concretó en la creación del Departamento de Gracias a Dios; y en el envío de contingentes militares a diversas áreas de La Muskitia. Desde entonces, las fuerzas militares hondureñas se constituyeron en una representación permanente del Estado en La Muskitia.

Ilustración 1. Departamentos de Honduras



[7] Herranz, A. (1992). Política del lenguaje en Honduras (1502-1991). Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Filología, Sección de Filología Románica, p.396.

Otra consecuencia del reordenamiento territorial de La Muskitia hondureña fue la organización de dos municipios, Puerto Lempira y Brus Laguna, cuyas jurisdicciones políticas abarcaron a la totalidad del territorio que el Estado le asignó al Departamento de Gracias a Dios. Una de las implicaciones principales de este hecho fue que el centro del poder político pasó de las comunidades nativas al Estado nacional, representado por las autoridades civiles y militares del departamento y los municipios mencionados. Hoy en día, existen en total 6 municipalidades en La Muskitia, como estructuras paralelas a las instituciones propias de los Miskitus: Puerto Lempira, Brus Laguna, Ahuas, Villeda Morales, Wampusirpe y Juan Francisco Bulnes.

Otra fuerza históricamente importante ha sido la iglesia morava, que llegó a ser predominante del Pueblo Miskitu en las primeras décadas después de su fundación en Honduras en 1930. Con la creciente importancia de la iglesia católica, la división de la iglesia morava en el año 1997, y la proliferación de las denominaciones protestantes, esta fuerza aglutinadora se siente mucho menos. Si bien la sociedad Miskita se mantiene en un alto grado de religiosidad, la asociación más directa entre creencia religiosa e identidad cultural ha disminuido enormemente.

Desde la colonización por los europeos, La Muskitia, sus pueblos y recursos naturales han sido objetos de deseo de explotación por extranjeros, sea del Estado de Honduras o de otros países, de compañías transnacionales o de la iglesia. Sin embargo, como pueblo sobrevivimos y luchamos inconquistablemente para preservar nuestra cultura y nuestros recursos naturales.

1.2 La Sociedad Miskita: desarrollo y entorno actual

La unidad básica dentro de la sociedad Miskita es la comunidad. Para fines de la tipificación del universo de comunidades Miskitas, se recurrió a varias fuentes que registran el nombre de la comunidad, su ubicación geográfica, su población y composición étnica. Vale notar que no existe una fuente definitiva para toda La Muskitia, y existen divergencias, a veces muy grandes, entre diferentes fuentes. Sin embargo, se considera que hay en La Muskitia una población total de alrededor de 72,000 habitantes[8].

8 MASTA (2010). Plan de Vida 2011-2023. La inseguridad con relación al número de la población se remonta a las metodologías cuestionables usadas en los censos pasados. Para el futuro, se requiere un censo que utilice la metodología desarrollada por los mismos pueblos indígenas, y no por el gobierno central.

Las comunidades Miskitas tienen una variación enorme en el tamaño y carácter. No obstante, hay elementos que todas las comunidades tienen en común. En primer lugar, con la parcial excepción de las comunidades Miskitas ya transformadas por la influencia de la frontera agrícola, hay una alta retención y uso del idioma nativo Miskitu. Igualmente, la organización del parentesco con residencia post-marital en casa de la novia, y relaciones cercanas con la familia extendida de la línea de mujeres es característica común en todas las comunidades.

En la organización física de las comunidades, también hay ciertos rasgos comunes, tales como ubicación dispersa de los solares y el estilo de construcción de las casas, etc. – sea por las exigencias del medio ambiente, por influencia de actores externos claves, o simplemente por tradición.

La historia reciente común en actividades económicas principales (agricultura y pesca), también ejerce influencia uniforme sobre las comunidades Miskitas, aún si hay ciertas variaciones importantes dependiendo de la orientación principal: hacia el mar o la montaña.

Por último, en todas las comunidades existen elementos comunes, que corresponden a valores, premisas, creencias, memorias colectivas de la historia y cosmología, que han llegado a tener un lugar especial en la cultura Miskita. Si bien es cierto que algunos de estos elementos han sido transformados por influencias externas (principalmente por la iglesia morava), lo importante es que son considerados, por la gente misma, como parte de la "cultura Miskita."

1.3 Organización política

La organización para la representación política del Pueblo Miskitu en Honduras, MASTA "Miskitu AslaTakanka" (Unidad Miskita), fue fundada en la comunidad de Awas el 26 de Junio de 1976. Desde su fundación la organización ha tenido 17 juntas directivas e igual número de congresos. La Junta Directiva actual fue juramentada el 3 de Octubre de 2010 y la primera actividad organizada que realizó fue la elaboración de un plan operativo para los tres años de gobierno, en donde se definen las necesidades inmediatas a resolver y la metodología de gestión. En este Plan de Vida, se establecieron también la misión y visión de MASTA:

Ser la máxima autoridad de representación política territorial, reivindicativa, defensora de los derechos individuales, colectivos, ancestrales e identidad del Pueblo Indígena Miskitu que busca el fortalecimiento de la autonomía y gobernanza indígena del territorio de La Muskitia, revitalizando la cultura y garantizando la legalización, administración y control colectivo de sus tierras, territorios y recursos naturales.

Los estatutos y reglamentos de MASTA fueron elaborados y aprobados previos a la obtención de la personería jurídica No. 52-87 otorgada por la República de Honduras a través de la Secretaría de Gobernación y Justicia en el año de 1987. Hoy dichos documentos están en procesos de reforma.

Debido a que La Muskitia es un territorio amplio con el área de 16,997 kilómetros cuadrados[9] y una población de alrededor de 72,000 habitantes divididos en seis municipios con 386 comunidades (aldeas y caseríos), es bien difícil de manejar por solo un ente central. Por lo tanto, se analizó en el congreso de MASTA celebrado en 1997 la posibilidad de zonificar y organizar el manejo del territorio mediante los Consejos Territoriales. Entre 1998 al 2011 se han organizado en total 12 Consejos Territoriales y sus respectivos Consejos Comunales, como estructura de base de MASTA. Los criterios para la organización de los mismos se fundamentaron en las características similares entre comunidades y la población, o en algún interés en común entre ellos.

[9] El territorio ancestral de la Muskitia era mucho más grande que la limitación actual.

Los 12 Consejos Territoriales son:

1. **Rayaka** (significa "vida" en Miskitu, antes CVT – Comité para la Vigilancia de las Tierras de la Biosfera del Río Plátano). Belén
2. **Diunat** (**Drapap Tarara IwiUplikaNaniAslaTakanka**, que significa: "Organización de las personas que viven en Drapap Tara"). Brus Laguna
3. **Finzmos** (Federación de Indígenas Nativos de la Zona Mocorón – Segovia). Mocorón, Segovia
4. **Katainasta** (**KatskiLakunkaTa AiskaIndiankaAslaTakanka**, que significa: "Organización de los indígenas que viven en todos los confines de la Laguna de Caratasca") Laguna Caratasca
5. **Auhya Yari** (nombre ancestral de Puerto Lempira, organización de los indígenas que viven en Auhya Yari). Puerto Lempira
6. **Lainasta** (**LakaIndiankaAslaTakanka**, que significa: "Organización de los indígenas de la zona de Laka"). Laka
7. **Wamakliscinasta** (**WailanMasrakaAuka, Klanya, Lisanya, Corinto ralwiNaniAslaTakanka**, que significa: "Organización de los descendientes de Wailan distribuidos en Auka y sus alrededores"). Auka
8. **Watiasta** (**WaupasaTaniraIndiankaAslaTakanka**, que significa: "Organización de los indígenas que viven en la región Este de La Muskitia"). Región Este
9. **Bamiasta** (**ButukaAwalaya Mayara IwiIndiankaAslaTakanka**,que significa "Organización de los indígenas de Patuca Medio"). Zona Ahuas, Río Patuca, Biosfera Río Plátano
10. **Bakinasta** (**ButukaKlauraIwiIndiankaAslaTakanka**,que significa "Organización de los indígenas de Patuca Alto"). Zona Wampusirpi, Río Patuca, Reserva TawahkaAsagni
11. **Batiasta**(**ButukaawalaTauraiwiIndiankaAslaTakanka**, que significa "Organización de los indígenas que viven en la desembocadura del río Patuca"). Barra Patuca
12. **Truktsinasta**(**TruksuluKiamka Tipi SaitraIwiNaniAslaTakanka**, que significa: "Organización de los descendientes de Truksulu que viven en la zona de Tipi"). Tipi



Ilustración 2. Los 12 Consejos Territoriales y los territorios Pech y Tawahka



Estos doce Consejos Territoriales con sus respectivos Consejos Comunales son la base que conforman la asamblea y el congreso de MASTA y que es a su vez, la autoridad máxima de la Organización. Cada Consejo Territorial cuenta con un consejo directivo.

El consejo de ancianos completa la estructura política de MASTA y es un ente importante especialmente en la resolución de conflictos y orientación espiritual.



2. Valores culturales en relación a los ecosistemas y al uso de los recursos naturales

2.1 El territorio y los recursos naturales en la cosmovisión Miskita

La Muskitia hondureña comprende una de las últimas grandes regiones silvestres de Centro América, que contiene ecosistemas tanto terrestres como marinos que son de importancia nacional, regional y mundial. Además, La Muskitia forma el corredor más largo de bosque tropical remanente en el istmo, conocido con el nombre de Corredor Biológico Mesoamericano, en el cual se encuentran las áreas protegidas de la **Reserva del Hombre y la Biosfera del Río Plátano**, la **Reserva Antropológica Tawahka Asagni** y el **Parque Nacional Patuca**.

El Pueblo Miskitu siempre ha mantenido una relación muy armónica con el medio ambiente. Parte de esta relación especial se deriva de las leyendas

Miskitas, que permiten transmitir los conocimientos sobre la conexión entre el mundo físico y el mundo espiritual. La naturaleza y los recursos naturales se entienden en la cosmovisión Miskita como parte de un conjunto grande, como seres espirituales. Por eso, los Miskitus tradicionalmente han tratado a la naturaleza con respeto y no han sobreexplotado los recursos naturales, para no arriesgar el desequilibrio de esta relación.

Este concepto también es visible en el tema de salud y los procesos de salud-enfermedad. Los sujetos de la práctica médica tradicional son los **prapits**, los **sukias**, los **sikakakaira**, los **smayakakaira** y **yapikakaira**, quienes asocian a las enfermedades con seres mitológicos y espíritus como **swimin** o **duhindu** (dueños de los cerros y las grandes llanuras o sabanas, una deidad de baja estatura con un gran sombrero); **untadukia** (dueño de las montañas que es de gran altura); **liwamairin** (dueña de los ríos, lagunas, lagos, mares y todos los seres que se encuentran en ellos); **prahaku** (viaja en los vientos arremolinados y es pequeño); **wakumbai** (parece al caballo, tiene solo una pata en el centro del pecho y un solo ojo en la frente); y **waihwan** (se transforma en diferentes formas y tamaño, inicialmente aparece con la forma de un animal pequeño como la comadreja o un pequeño perro).

Aunque los espíritus son la causa de casi todas las enfermedades, también pueden proporcionar el remedio contra ellas; éste puede ser un canto especial, acompañado siempre de gestos y movimientos físicos como la unción de aceite, el acto de pasar plantas sobre el cuerpo del paciente o baños ceremoniales. Esta relación circular se presenta más vívidamente en el **yumu**, que es la parte de la cultura medicinal Miskita más difícil de entender. Yumu es la causa, los síntomas y a la vez, la cura de diferentes enfermedades y malestares de la vida diaria. Existen varios yumu, cada uno con su propio nombre, con una lista de síntomas y manera de curarlo. La mayoría tiene nombres de animales, como el **limiyumuhka** (jaguar), **waulayumuhka** (boa constrictor), **imyulayumuhka** (relámpago), li **yumuhka** (espíritu del río), **unta isignika** (espíritu de la selva), y otros nombres de espíritus ancestrales. Como puede observarse, los nexos con el mundo de los espíritus son muy evidentes y han contribuido a la relación especial entre el Pueblo Miskitu y su medio ambiente.

Cabe recalcar que la razón por la cual los Miskitus conservamos nuestros recursos naturales y los territorios es que en la cultura ancestral no

existía la ambición o la codicia, es decir las riquezas naturales son de procedencia divina y se debe tomar solo lo necesario, caso contrario seríamos castigados por el mal uso.

Igualmente se ha manejado adecuadamente la madre tierra, para poder compartir la productividad de la misma se debe considerar que las plantas que existen, los animales y toda la vida sobre la faz de la tierra forman parte de la madre naturaleza y se debe mantener el equilibrio para poder subsistir con todos ellos, que son necesarios en la vida.

Los Miskitus por generaciones, cultivan la tierra pero solo lo necesario para el sustento familiar y de esa manera no se desperdicia los recursos de la madre tierra. Una vez cosechada, la parcela es devuelta a la naturaleza para su regeneración y se tarda entre 15 a 20 años para volver a sembrar en la misma parcela, de esa manera, según la cosmovisión, no se maltrata a la madre tierra.

2.2 Uso de recursos naturales

La forma tradicional de usar los recursos naturales en La Muskitia ha seguido el principio básico de la cultura Miskita, que es pana panakulkankalaka (respeto mutuo). Este valor es lo que le da vida a la cultura Miskita, donde no existe el individualismo sino lo colectivo enmarcado en el respeto mutuo. Este entendimiento se encuentra también en algunas creencias que aún predominan en toda La Muskitia, por ejemplo:

1. Que en la laguna de Kujunta las personas que intentan cruzar solas desaparecen con todo y su cayuco.
2. Que hay muchos duendes que confunden a la persona cuando va solo por el bosque.
3. Que hay un diablo en el monte que se lleva a los agricultores que trabajan solos y los hace desaparecer; por eso nunca se debe trabajar solo en el monte, se debe hacer acompañado de amigos y vecinos.

Es por esas creencias que en La Muskitia aún prevalece el espíritu de la colectividad, que se muestra en el uso tradicional de los recursos naturales. Sin embargo, este uso tradicional está desapareciendo poco a

poco y remplazado por la mano de obra y la explotación de los recursos naturales en La Muskitia por extranjeros y por algunos nativos que han copiado esta forma de vida a las otras culturas.

Todavía, los usos de recursos naturales más comunes en La Muskitia son la pesca, la agricultura, corte y aserrado de madera. La **agricultura** en La Muskitia se hace tradicionalmente de forma de subsistencia en lotes pequeños, sin uso comercial de los productos. Los Miskitus no deforestan grandes áreas para cultivar, sino usan pequeños campos, que después de cultivarlos unos años se recuperan de nuevo para garantizar la fertilidad del suelo.

La mayoría de las familias en La Muskitia se dedican a la **pesca**, ya sea para el autoconsumo o con perspectivas comerciales[10]. Los pescadores de La Muskitia utilizan trasmallos, atarrayas y el buceo a pulmón, capturando fundamentalmente pargo, corvina, robalo, lisa y jurel. Las únicas experiencias organizativas son las de la cooperativa Kaisa Aisa Pawaia (KAP), que tiene su sede en Prumnitara con un total de 29 miembros actualmente y PAMUPEL que es la Asociación de Pescadores Artesanales de la Muskitia.

La pesca por medio del **buceo** constituye una amenaza tanto para los arrecifes de coral y sus especies asociadas, como la langosta espinosa (*Panuliru sargus*) y los camarones (*Penaeussp.*), como para la salud de los pescadores[11], que sufren la paralización del cuerpo debido al nitrógeno acumulado en la sangre como resultado del abuso de las inmersiones. Es la principal causa de que cerca de cuatro mil ciudadanos del Pueblo Miskitu vean reducida su vida útil a treinta o cuarenta años, a un ritmo de 350 a 400 casos anuales de muerte o parálisis, con el consecuente perjuicio económico para sus familias y para el país.[12] La dramática situación viene siendo denunciada por la Asociación de Miskitos Hondureños Buzos Lisiados, AMHBLI, sin que hasta la fecha Gobierno alguno o institución no gubernamental haya prestado atención alguna a tan injusta e inhumana explotación.

---

[10] Caro, S. & Avdalov, N (2000). Honduras: Exportando productos pesqueros de calidad.

[11] Ibíd.

[12] Palacios, Carlos Mauricio (2001).Estudio Sobre la Problemática de los *Buzos de La Muskitia Hondureña*.

La actividad de **corte y aserrado de madera** ha cambiado mucho durante las últimas décadas y se transformó en un sector lucrativo, donde muchas veces la corrupción permite la extracción ilegal de maderas preciosas. La mayoría de la actividad se está realizando en las zonas sur y occidental de las reservas de donde se extraen maderas preciosas como la caoba (*Swietenia macrophyla*). Así mismo existen otras especies sobre-explotadas principalmente en las zonas periféricas, las que son utilizadas para la extracción de aceite o para la construcción, como son el Liquidámbar (*Liquidámbar styraciflua*) y la Palma (*Roystonea donlapiana*), respectivamente.

Se estima que la explotación ilegal de maderas preciosas en La Muskitia supera los 700 mil pies cúbicos que permite el Estado de Honduras extraer de los diferentes bosques controlados por el Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre, ICF. Según la comparación planteada por el gerente de esta institución, de ese sector se estaría sacando unos cinco millones seiscientos mil pies de madera preciosa, especialmente de cedro y caoba[13] y los frutos económicos que produce es usufructuado por grandes empresarios.

El problema se origina porque ahora los Miskitus no somos dueños de nuestras propias tierras. Hoy en día al ser los nativos despojados de sus tierras, lo más común es encontrar decenas de asentamientos de no nativos que solo se dedican a la depredación y al uso irracional del bosque.

Estos problemas también se notan en las actividades de la caza, que tradicionalmente hicieron los Miskitus. Los animales comunes, como la jagüilla (*Tayas supecari*), el tepezcuintle (*Cuniculus paca*) y la iguana verde (*Iguana iguana*), están disminuyendo por la destrucción de su hábitat y la sobre-explotación, en la mayoría de los casos por el tráfico ilícito. También cabe mencionar que la caza de animales en peligro de extinción se prohíbe, y se ponen restricciones en las áreas protegidas, hecho que complica la actividad tradicional del Pueblo Miskitu.

Los habitantes de La Muskitia hondureña poseen una larga tradición artesanal en la **manufactura de una especie de tela** crema o blanca, áspera extraída de la corteza interna de los siguientes árboles: el tuno

[13] Diario La Prensa, 3 de Marzo 2003.

o **tikan** (*Kastilla Falax*), el árbol del higüero o **ani** (*ficus sp.*) y el árbol de hule o **tasa** (*Castilla Elástica*). Los lienzos extraídos se denominan **amattakna**, **amatani** y **tas buana** o tas **amat**, respectivamente y se usan como cobijas para dormir y como vestimenta, y también para vender como artesanía. En la actualidad existen las artesanas del tuno que se han conformado en cuatro cooperativas artesanales regionales, étnica y artesanalmente homogéneas, en la zona de Wampusirpe.

La Muskitia Hondureña es la zona con mayor **potencial eco turístico** de Honduras, por la gran diversidad cultural, étnica y ecológica existente en la zona. Sin embargo la infraestructura hotelera y turística no está desarrollada en la zona, y otro aspecto a destacar es el aislamiento provocado por la falta de medios de transporte. Sin embargo, quizá este aspecto es lo que ha permitido tener la etnia más pura del país.

Las instituciones gubernamentales creadas para la protección y conservación de los recursos naturales, tales como la Administración Forestal del Estado-Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (AFE-COHDEFOR) anteriormente, ahora ICF, la Dirección General de Pesca y Acuicultura (DIGEPESCA), y la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA) no ejecutan su mandato en la Muskitia. Además le han quitado las potestades a la población Indígena, lo que ha representado en el incremento del uso y comercialización ilegal de los recursos, situación en la que se han visto involucrados de las instituciones antes mencionadas.



Madera decomisado con permiso adulterado por AFE-COHDEFOR, 2,006



3. Problemas y desafíos locales

Como ya se ha mencionado anteriormente, el Pueblo Miskitu de Honduras ha tenido muchas dificultades en las últimas décadas ya que las amenazas son cada vez más fuertes y diferentes. Ya en 1988, el investigador Peter Herlihy observó:

> *"El frente de colonización penetra La Mosquitia por el oeste como un arado, empujando hacia el este y dejando talado el bosque a su paso. En un movimiento río debajo de las tributarias principales del alto y medio Patuca, este frente ha penetrado la región a lo largo de río Guayambre, Guayape, Patuca, Cuyamel y Waumpú y amenaza ahora las tierras ancestrales Tawahkas y Miskitas. Los buscadores de oro, ganaderos y campesinos están en competición por los bosques y los recursos que durante siglos han estado bajo la egida de los indígenas."*[14]

[14] Herlihy, P. H. &Leake, A. P. (1988).*Los SumusTawahkas: Un delicado equilibrio dentro de La Mosquitia. p.113*

Esta situación se ve agravada día a día sin la intervención del Estado. Uno de los problemas de mayor preocupación es la **tenencia de las tierras y territorios**. Los territorios indígenas no están legalizados a nombre de los pueblos, por lo tanto son considerados tierras nacionales por el Estado. El Pueblo Miskitu, a través de los Consejos Territoriales ha estado luchando en contra de esa decisión desde hace más de 30 años, pero hasta ahora no ha logrado su objetivo; en cambio el Estado les ofrece titulaciones individuales y no colectivas como le exige el pueblo y como está dispuesto en la Ley de Propiedad[15]. Solo es hasta el presente año que a través del PATH II y PROTEP[16] se ha iniciado un proceso de titulación intercomunitario de siete Consejos Territoriales de La Muskitia.

Resultado de la problemática de tenencia de tierras es el **avance del frente de colonización agrícola – ganadera** que destruye nuestro hábitat natural, todo esto sin que el Gobierno tome acciones, encuentre culpables, penalice a los infractores de las leyes ambientales.

Otro de los problemas son las **grandes concesiones** que hace el Estado de Honduras inconsultas con los pueblos indígenas para explotar los recursos de La Muskitia. En el año 2010 como parte de la política de inversión extranjera el Estado puso a disposición de los inversionistas los recursos fluviales para las represas hidroeléctricas. La construcción de estos mega-proyectos en el territorio Miskitu, como es caso de Patuca III, II y I, afectaría la biodiversidad acuática y destruiría nuestro único medio de comunicación fluvial tradicional así como nuestros sistemas agro-productivos localizados en las vegas del Rio.

Otras concesiones se dieron en las planicies para la siembra de palma africana para la producción de biodiesel, los bosques para la explotación de madera y en los últimos meses se habla de establecer grandes concesiones de territorios, incluidas comunidades enteras a empresarios privados para las construcciones de “ciudades modelos”. Todas estas políticas de inversión están focalizadas en La Muskitia.

Con el cambio climático se inició una nueva política de las Naciones Unidas de **pago por captación y reducción de emisiones de carbono**, mejor

---

[15] Ley de Propiedad (2004), art. 94.

[16] Proyecto de Administración de Tierras de Honduras (PATH) y Proyecto de Ordenamiento Territorial Comunal y Protección del Medio Ambiente Río Plátano (PROTEP).

conocido por **REDD**[17]. En Honduras no existen bosques de hoja ancha excepto en los territorios Miskitus, razón que ha aglomerado la atención de toda la población saqueadora y acaparadores en apropiarse de los bosques indígenas para su propio beneficio.

Con referencia a la pesca, el Gobierno concede licencia ambiental a empresas para **la explotación de los recursos marinos costeros** sin ningún control y sin generar ningún beneficio a favor de las comunidades Indígenas. Notamos graves violaciones a derechos laborales en la pesca submarina industrial hacia los buzos Miskitus, mencionadas ya en el capítulo anterior.

Por su ubicación geográfica, el territorio Miskitu se ha convertido en un **corredor de narcotráfico**, actividad ejercida por terceros en nuestro territorio, que amenaza con la calamidad y destrucción de la cultura ancestral y que representa un gran problema de seguridad para toda nuestra población.

La violación sistemática de los derechos ancestrales indígenas, del Pueblo Miskitu también se muestra en la **creación de decretos nacionales** que afectan a los Pueblos Indígenas y no son consultados con los pueblos según el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Estos decretos incluyen la creación de áreas protegidas en los territorios del Pueblo Indígena Miskitu, con la intensión de privar de los derechos de este pueblo sobre su territorio.

Debido a la falta de una educación con identidad para los pueblos indígenas, **la aculturación y pérdida de identidad** de nuestra población se acelera, especialmente entre los jóvenes. En el sistema de educación monolingüe español, no hay reconocimiento de una política educativa en nuestra propia lengua y cultura que genere expectativa social, económica y cultural. Los pueblos indígenas han desarrollado un modelo de Educación Intercultural Bilingüe (EIB), adaptado al Currículo Nacional Básico (CNB) que incluye las especificidades de la pedagogía intercultural, sin embargo, no procede porque no se ha declarado el Miskitu como lengua oficial. Además, el Programa Nacional de Educación para las Etnias Autóctonas de Honduras (PRONEEAAH), no garantiza el pleno desarrollo de la

[17] Programa de Reducción de Emisiones de Carbono causadas por la Deforestación y Degradación de los Bosques.

Educación Intercultural Bilingüe en todas las comunidades educativas de los pueblos indígenas y afro-descendientes, porque no hay una política pública educativa bajo este modelo.

La falta de una autonomía territorial de gobernanza indígena en los territorios de La Muskitia no permite revitalizar nuestra cultura ni garantiza la legalización, administración y control colectivo de nuestras tierras, territorios y recursos naturales. La proliferación de sectas religiosas, promocionando credos que son opuestos a la cultura ancestral, promueve este efecto, igual que las políticas partidarias vernáculas, que impiden visualizar nuestras prioridades como pueblo indígena con valores culturales propios. La última falta de respeto del Estado en cuanto a la auto-gobernación de nuestro territorio se manifiesta en la creación de la Secretaría de Pueblos Indígenas y Afrohondureños (SEDINAFROH) por el Gobierno, como estructura paralela a las organizaciones indígenas del país y a la organización Miskita MASTA.

Todas estas amenazas van con el acompañamiento de soborno de las autoridades y el acompañamiento de las políticas estatales para la inversión, de manera que el Pueblo Miskitu para poder resistir necesita hacer uso de sus conocimientos ancestrales y llamar la atención internacionalmente.



4. Aspiraciones para el futuro

Como resultado de los grandes desafíos en el territorio de La Muskitia descritos en los capítulos anteriores, se han identificado en distintas asambleas y congresos ordinarios de MASTA, las principales aspiraciones del Pueblo Miskitu para el futuro[18], entre ellos:

1. Procurar la unidad del Pueblo en todos los niveles, comunal, territorial y político.
2. Lograr la autonomía territorial y auto-gobierno en la nación Miskita de manera que podamos buscar nuestro buen vivir comunitario desde nuestra propia cosmovisión.
3. Crear la comisión de tierra, prohibir la venta de tierras, y hacer que el Gobierno respete el derecho a la titulación de tierras indígenas de La Muskitia.

[18] Véase MASTA (2010). Plan de Vida 2011-2023

4. Titular todos los territorios de La Muskitia a favor de las comunidades en títulos comunitarios de manera que los mismos sean para las futuras generaciones.
5. Exigir una política estatal para asegurar el respeto a los derechos ancestrales.
6. Delimitar la plataforma marítima de La Muskitia a favor de los Miskitus para asegurar el fortalecimiento de la economía local.
7. Crear la Universidad Indígena en La Muskitia, para la formación de los Líderes Miskitus.
8. Declarar la lengua materna Miskita como idioma autóctona de La Muskitia.
9. Respetar la vida y la integridad de los líderes Indígenas Miskitus.
10. Proteger las patentes de todos los productos y sabidurías ancestrales de La Muskitia, para conservarlas para las futuras generaciones, especialmente la de la Batana.
11. Resolver la situación de jamaiquinos invasores en La Muskitia ya que saquean y destruyen los recursos en los diferentes cayos e islas.
12. No crear más áreas protegidas en los territorios de La Muskitia, a menos que sea una propuesta propia para una administración propia.

Como nos vemos amenazados día a día por actividades de nacionales y extranjeros en nuestro territorio, hemos acordado exigir de manera implacable y sin excepciones ejercer todos los derechos que tenemos según los diferentes instrumentos legales internacionales, tales como el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.



5. Nuestros derechos según la legislación internacional y nacional

En las últimas décadas, los derechos de los pueblos indígenas han recibido mucha atención en los instrumentos legales internacionales, promoviendo su reconocimiento dentro de los países con población indígena. Como líderes del Pueblo Miskitu estamos conscientes que es nuestra obligación velar por el cumplimiento de los derechos que tengamos al nivel internacional y nacional. Como parte del desarrollo de este protocolo, y con el apoyo técnico de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y Justicia Natural, hemos analizado la legislación internacional y nacional sobre los grandes temas de derechos de los pueblos indígenas con respecto a su libre determinación, sus territorios y recursos naturales, instituciones propias y leyes consuetudinarias y sobre todo, a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado (en

adelante: consentimiento). En este capítulo queremos dar un resumen del análisis completo, que se encuentra en el anexo 1 de este protocolo, para crear la base para nuestro propio proceso sobre el consentimiento en La Muskitia.

Cabe destacar que en la jerarquía jurídica de Honduras, está muy claro que los tratados internacionales ratificados por Honduras tienen fuerza de ley y además tienen jerarquía superior a las leyes nacionales.[19] Esto es muy importante en el caso de que haya conflictos entre la legislación nacional y tratados internacionales firmados por Honduras, que afectan nuestros derechos.

5.1 Derecho a la libre determinación

El derecho a la libre determinación es uno de los derechos más significativos que se han otorgado a los pueblos indígenas. Es un derecho básico, del cual se derivan todos los otros derechos. Al admitir el derecho a la libre determinación, los gobiernos deben reconocer identidades colectivas como son grupos y comunidades de lenguas diferentes.

Este derecho se ha reconocido en una serie de documentos sobre derechos humanos tales como la Carta de Las Naciones Unidas[20], el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos,[21] el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales[22] y la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígena[23]. También se reconoce este derecho en la Constitución de la República de Honduras[24].

En la práctica, la libre determinación no es el derecho a la sucesión, pero sí significa que los Miskitus tenemos derecho a un gobierno local propio, lo cual significa el derecho de elección de nuestro pueblo a ser gobernados por los líderes de su propia comunidad, ya sea dentro del

---

19 Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, U.N. Doc A/CONF.39/27 (1969), entró en vigor el 27 de enero, 1980, arts. 26, 27; Constitución de la República (1982), arts.16, 18; Ley de Municipalidades, art. 66; Visión de País (2010-2038), p.95; Reglamento de la Ley General de Ambiente, art.9.
20 Art.1(2).
21 Art.1(1).
22 Art.1(1).
23 Arts.3, 4.
24 Art.15.

marco del Estado existente o fuera del mismo[25]. También significa escoger cómo se van a desarrollar las tierras tradicionales[26], el reconocimiento legal del Pueblo Miskitu y la participación en las decisiones que afectan nuestras propias vidas[27].

5.2 Derechos relacionados con tierras, territorios y recursos

Los derechos sobre la tierra y los recursos naturales de los pueblos indígenas del mundo, no solo reconocen la propiedad tradicional de tierras y recursos de los Miskitus, sino también la compleja relación que comparten con las tierras que poseen por tradición y la necesidad de proteger y preservar dicha relación. En marcos legales regionales e internacionales se han reconocido estos derechos al igual que en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos[28]. En el Convenio 169 de la OIT y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas se encuentra una serie de disposiciones sobre las tierras, territorios y recursos naturales de los pueblos indígenas[29].

Es la obligación del Estado dar reconocimiento legal al derecho[30] de los pueblos indígenas a la propiedad y posesión de tierras y recursos que históricamente han ocupado.[31] A nivel nacional, este derecho está

[25] Véase Van Walt, M. &Seroo, O. (Ed.) (1999).*The Implementation of the Right to Self-Determination as a Contribution to Conflict Prevention*. Report of the International Conference of Experts held in Barcelona from 21 to 27 November 1998, UNESCO Division of Human Rights Democracy and Peace & Centre UNESCO de Catalunya, p.14.

[26] Convenio 169 de la OIT, art.7; Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas,art. 23.

[27] Véase Comisión Australiana de Derechos Humanos, The Community Guide to the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples.

[28] Véase CIDH, No. 79, Ser. C (2001), disponible a http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/ seriec_79_ing.pdf, párrafo 149; Documento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, titulado *"Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos"*, en particular los párrafos 55 a 57, 72, 76, 182; Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso del Pueblo Saramaka v. Suriname* y *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) AwasTingni v. Nicaragua*.

[29] Convenio 169 de la OIT, Parte II Tierras; Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, especialmente arts. 25, 26.

[30] Véase CIDH, *Third Report on the Human Rights Situation in Colombia*. Doc. OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 9 rev. 1, 26 February 1999, Capítulo IX, párrafo 19.

[31] Véase CIDH, Report No. 40/04, Case 12.053, Maya Indigenous Communities of the Toledo District (Belize), October 12, 2004, párrafo 115.

contemplado en la Constitución de la República[32], la Ley de Propiedad[33], y la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre.[34] En esta Ley, se menciona específicamente el Convenio 169 de la OIT[35].

Es importante mencionar que el artículo 15 del Convenio 169 de la OIT especifica los derechos de los pueblos indígenas cuando el Estado se ha reservado los derechos de propiedad sobre recursos naturales específicos. En este caso, las comunidades tienen especialmente el derecho de consulta, a participar en los beneficios que se produzcan, y el derecho de compensación. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos concuerda con lo anterior e incluso da un paso más, incorporando el derecho a un consentimiento libre, previo e informado[36].

El Estado de Honduras en el pasado ha violado estos derechos de nuestro pueblo mediante la razón de un "interés nacional" y todavía hace falta en la legislación nacional establecer el derecho de los pueblos indígenas a una consulta de buena fe y al consentimiento libre, previo e informado. Esto se aplica especialmente en el caso de energía renovable[37], recursos del subsuelo[38], bosques y áreas protegidas[39], y sitios arqueológicos[40], donde la legislación nacional viola el derecho a la consulta y al consentimiento de los pueblos indígenas.

5.3 Instituciones tradicionales y leyes consuetudinarias

Las comunidades tienen el derecho al autogobierno, el derecho a sus propias instituciones políticas, legales, económicas, sociales y culturales

---

32 Constitución de la República (1982), art.346.
33 Ley de Propiedad (2004), art. 93.
34 Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (2007), art.2.1.
35 Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (2007), art.45; véase también Reglamento de la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre, art.317.
36 Véase CIDH. Documento OEA/SER.L/V/II.Doc 56/09, 30 Diciembre 2009, párrafo 180.
37 Visión de País (2010-2038) y Plan de Nación 2010-2022, Lineamiento 8. *Infraestructura Productiva Como Motor de la Actividad Económica*, objetivo 3 y metas 3.3, 3.5, 3.6 y 3.7; Ley de Promoción a la Generación de Energía Eléctrica con Recursos Renovables (2007), arts. 17, 18; Ley Especial Reguladora de Proyectos Públicos de Energía Renovable (2011), arts.3, 4, 5, 6, 11.
38 Ley General de Minería (1998), art.2, 6, 32; Ley de Hidrocarburos (1985), art.2, 4, 16-20; Ley de Biocombustibles (2007), art.1.
39 Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (2007), arts.3.16, 18.5, 18.14, 51, 52, 72, 126, 127, 133, 155; Reglamento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAPH) (2009), art.41, 46.
40 Ley para la Protección del Patrimonio Cultural de la Nación (1984), art.14, 17.

y al respeto hacia dichas instituciones.[41] Esto es una prolongación del derecho a la libre determinación expuesto antes. Bajo este derecho se reconocen en instrumentos legales internacionales:

1. El derecho a participar en la toma de decisiones en asuntos que puedan afectar a pueblos indígenas, por intermedio de sus representantes, reconociendo los procedimientos indígenas de toma de decisiones.[42]
2. El derecho a consulta y cooperación de buena fe con pueblos indígenas por intermedio de sus propias instituciones representativas[43] para conseguir su consentimiento libre, previo e informado en cuanto a decisiones legales o administrativas que puedan afectarlos;[44]
3. El derecho de los pueblos indígenas a mantener y desarrollar sus sistemas o instituciones políticos, económicos y sociales[45] y a salvaguardar dichas instituciones;[46]
4. El derecho a determinar las estructuras y a escoger miembros de sus instituciones, por medio de sus procedimientos.[47]

La legislación nacional de Honduras es ambigua cuando se trata de las instituciones propias de los pueblos indígenas. En la mayoría, las leyes imponen estructuras externas en La Muskitia – tales como la creación del departamento Gracias a Dios, las municipalidades[48] y los numerosos

[41] Convenio 169 de la OIT, arts.2(2)(b), 5(b); Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas, arts. 4, 5.

[42] Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas, Art. 18.

[43] La Guía para la aplicación del Convenio 169 de la OIT, establece que, relacionado a "*representatividad*", Órganos de control de la OIT han destacado que la "*the important thing is that they should be the result of a process carried out by the indigenous peoples themselves*". Adicionalmente, "*if an appropriate consultation process is not developed with the indigenous and tribal institutions or organizations that are truly representative of the communities affected, the resulting consultations will not comply with the requirements of the Convention*". Véase http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_113014.pdf, p.61.

[44] Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas, art. 19 y Convenio 169 de la OIT, art.6(1)(a).

[45] Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas, art.20(1) y Convenio 169 de la OIT, art.6(1)(c).

[46] Convenio 169 de la OIT, art.4(1).

[47] Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas, art. 33(2).

[48] Ley de Municipalidades (1991), arts.13, 14, 25, 44.

consejos consultivos[49], pero algunas establecen normas para respetar instituciones tradicionales, por ejemplo la Ley General de Ambiente[50], el Reglamento de la Ley Forestal[51], el Reglamento de la Ley General de Ambiente[52] y la Ley de Propiedad[53].

Con respecto al derecho de los pueblos indígenas a sus leyes consuetudinarias, se reconocen en varios marcos legales internacionales los derechos:

1. A promover, desarrollar y mantener estructuras institucionales, incluyendo costumbres, procedimientos, tradiciones y sistemas o costumbres jurídicas, de acuerdo con estándares internacionales de derechos humanos de pueblos indígenas.[54]
2. A determinar responsabilidades de personas individuales ante sus comunidades;[55]
3. A que se tomen en cuenta las costumbres y leyes consuetudinarias en la aplicación de leyes y regulaciones nacionales a pueblos indígenas.[56]

Independientemente de esto, la legislación nacional generalmente se aplica de igual manera para todos los hondureños. No existe una Ley Indígena y tampoco hay muchas disposiciones que respeten leyes consuetudinarias de los pueblos indígenas en aplicar la ley, con la excepción de áreas protegidas[57]. Con este protocolo, queremos manifestar nuestro derecho al consentimiento libre, previo e informado como derecho consuetudinario,

[49] Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (2007), arts.21-28;Reglamento de la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (2010), arts.23, 28, Visión de País (2010-2038), p.54; Ley de Municipalidades (1991), art.48, Ley de Aguas (2009), art.19, 22; Ley de Ordenamiento Territorial (2003), arts.9, 16, 39; Ley Especial de Educación y Comunicación Ambiental (2009), arts.6, 7; Reglamento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAPH) (2009), art.7, 13-16; Ley General de Ambiente (1993), art.13; Reglamente de la Ley General de Ambiente (1993), arts.23, 24.

[50] Ley General de Ambiente (1993), art. 71.

[51] Reglamento de la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (2010), art. 373.

[52] Reglamento de la Ley General de Ambiente (1993), art. 65.

[53] Ley de Propiedad (2004), art. 94.

[54] Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas, art.34 y Convenio 169 de la OIT, art.8(2).

[55] Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas, art.35.

[56] Convenio 169 de la OIT, art.8(1).

[57] Reglamento de la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (2010), arts.108, 382, 385, 393; Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (2010), art.109.

que debe de respetarse por el Estado de Honduras y otros actores con interés en La Muskitia.

5.4 Derechos de consulta y consentimiento libre, previo e informado

Como pueblo indígena, tenemos el derecho a participar y a ser consultados previamente por medio de nuestras instituciones representativas cada vez que se proponen medidas legislativas o administrativas (p.e., políticas, planes, estándares, autorizaciones, licencias, concesiones, desarrollos o proyectos) que impactarán en forma directa a nuestro pueblo, ya sea positiva o negativamente.[58] El derecho a la consulta debe respetar ciertos requisitos mínimos de procedimiento, que se presentan en el siguiente capítulo.

Como desarrollo ulterior del derecho a la consulta, el derecho a un consentimiento libre, previo e informado es un principio legal que se encuentra en una serie de instrumentos legales internacionales tales como el Convenio 169 de la OIT y la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Se puede definir como:

Un consentimiento que ofrecen de manera libre, sin manipulaciones ni intimidaciones, personas que están bien informadas de las consecuencias de su decisión previa a una decisión que hay que tomar, de acuerdo con sus propios procesos de toma de decisiones.[59]

Si pueblos afectados deciden abstenerse de consentir a entrar en negociaciones acerca de un proyecto o plan de desarrollo, entonces el Gobierno, agencia de desarrollo o compañía no puede seguir con el proyecto sin violar los derechos básicos a sus tierras y control del futuro del pueblo afectado. Sin embargo, el derecho al consentimiento libre, previo e informado todavía carece de implementación en Honduras. Aunque algunas leyes y políticas nacionales mencionan la participación ciudadana, incluso la participación de los pueblos indígenas, ninguna ley menciona específicamente el consentimiento como presuposición al comienzo de

[58] Convenio 169 de la OIT, art.6(1)(a) y Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas, arts. 18, 19.

[59] Amazon Watch (2011). *The Right to Decide. The Importance of Respecting Free, Prior and Informed Consent*, p. 5. Tenga en cuenta que no existe una definición reconocida formalmente y universalmente del consentimiento libre, previo e informado.

proyectos de desarrollo, obras públicas y otros proyectos que afecten el territorio Miskitu.

Por lo tanto, exigimos el respeto para nuestro derecho al consentimiento libre, previo e informado y para el proceso establecido en este protocolo, especialmente cuando se trata de los siguientes casos:

1. Antes de la adopción e **implementación de medidas legislativas o administrativas** por parte del Gobierno que pueden afectar a pueblos indígenas.[60]
2. Todos los **planes para desarrollo, inversión, exploración o extracción** que impactan de manera significativa el derecho de la comunidad de utilizar y disfrutar de sus territorios y recursos ancestrales, en particular, proyectos relacionados con el desarrollo, uso o explotación de recursos del subsuelo, forestales e hídricos.[61]
3. Proyectos o acciones que se planifiquen realizar en **áreas consideradas sagradas** o de **importancia biológica, intelectual, religiosa o cultural** especial para comunidades o que pueden afectarlas.[62]
4. Acciones que incluyen planes o proyectos de desarrollo o inversión que requieren el **desplazamiento** (es decir, reubicación temporal o permanente) de comunidades de sus territorios.[63]
5. Acciones que incluyen desarrollo o proyectos que con toda probabilidad impliquen **confiscación, ocupación, uso o daño** de tierras, territorios y recursos tradicionalmente propios.[64]
6. El depósito o almacenamiento de materiales peligrosos en tierras o territorios comunitarios, como se establece en el artículo 29 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

---

[60] Véase artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Yatama v. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de junio 23, 2005. Series C No. 127 y Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas, art.19.

[61] Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas, art.32(2).

[62] Ibíd., art.11(2).

[63] Ibíd., art.10 y Convenio 169 de la OIT, art.16(2).

[64] Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas, art.28.

7. Esquemas de Certificación Forestal.[65]

8. Actividades Piloto de REDD+. [66]

9. Acceso a o uso de conocimiento y recursos genéticos tradicionales de la comunidad.[67]

10. Distribución de beneficios, cuando los beneficios derivan de los territorios y recursos naturales de los pueblos indígenas.[68]

Especialmente la temática de REDD requiere el consentimiento del Pueblo Miskitu. El segundo borrador de la propuesta para la preparación de Readiness de iniciativas REDD (R-PP) de Honduras contiene un capítulo especial sobre el proceso de la consulta para obtener el consentimiento en las comunidades indígenas, aunque no está muy claro a veces qué se entiende por la consulta y cuándo se llevará a cabo. Por lo tanto, este protocolo sirve para establecer el proceso adecuado, como lo presentamos en el siguiente capítulo.

---

65 Colchester, M. (2010).*Free, Prior and Informed Consent Making FPIC work for forests and peoples.* The Forest Dialogue, p.16.

66 UN REDD Programme (2011). *Directrices del Programa ONU-REDD sobre el Consentimiento Libre, Previo e Informado*. Borrador para Comentarios – Diciembre de 2011, p.13.

67 CBD, art.15(5) y Protocolo de Nagoya, arts.6 y 7.

68 UN REDD Programme (2011). *Directrices del Programa ONU-REDD sobre el Consentimiento Libre, Previo e Informado*. Borrador para Comentarios – Diciembre de 2011, p.13.



6. El proceso del consentimiento libre, previo e informado para el Pueblo Miskitu

Aunque existen muchas disposiciones legales internacionales que afirman el derecho al consentimiento libre, previo e informado, hay varios retos en la aplicación del derecho a la práctica. Todavía no hay una definición aceptada internacionalmente del consentimiento libre, previo e informado o un mecanismo estandarizado para su implementación, pero algunas organizaciones internacionales, como las Naciones Unidas (ONU) [69], Oxfam[70],

[69] UN REDD Programme (2011). *Directrices del Programa ONU-REDD sobre el Consentimiento Libre, Previo e Informado*. Borrador para Comentarios – Diciembre de 2011.

[70] Hill, C., Lillywhite, S. and Simon, M. (2010). *Guide to Free Prior and Informed Consent*.OXFAM Australia.

The Forest Dialogue (TFD)[71], The Center for Peoples and Forests[72] y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN)[73], han desarrollado algunos principios para los procedimientos que se deberían tomar en cuenta con respecto al consentimiento.

Sin embargo, estas directrices, manuales y notas operativas en la mayoría tratan el consentimiento desde la parte de los gobiernos, agencias de desarrollo o compañías privadas, y no desde las necesidades de las comunidades para comprender claramente lo que se entiende por la consulta y el consentimiento. Por lo tanto, junto con representantes políticos de los Miskitus, hemos convenido desarrollar un proceso para la consulta y el consentimiento en el territorio de La Muskitia, que respete la estructura política de los Miskitus y nuestros mecanismos de toma de decisiones.

El proceso para garantizar un efectivo ejercicio del consentimiento libre, previo e informado en La Muskitia involucra mucho trabajo para las comunidades, en cuanto a reuniones y consultas entre diferentes comunidades, con asesores y expertos independientes y con los desarrolladores de proyectos y el Gobierno. Por su dificultad geográfica y acceso limitado a los medios, el proceso para garantizar el derecho al consentimiento libre, previo e informado involucra un costo económico alto y mucho tiempo. Sin embargo, no es una excusa para no aplicar el proceso adecuado establecido en este protocolo.

Cabe destacar que la legislación nacional muchas veces es un obstáculo para garantizar los derechos establecidos en los instrumentos internacionales. En el caso de Honduras, la discriminación contra las leyes consuetudinarias, el remplazo de instituciones propias por un esquema uniforme de administración estatal, el último poder del Estado sobre los recursos naturales del país, y la falta del estado de derecho en varias partes de la vida hondureña dificultan el proceso de llevar a cabo procesos del consentimiento y garantizar el cumplimiento de acuerdos obtenidos.

---

[71] Colchester, M. (2010).*Free, Prior and Informed Consent Making FPIC work for forests and peoples*. The Forest Dialogue.

[72] Anderson, P. (2011). *Free, Prior and Informed Consent and REDD+. Principles and Approaches for Policy and Project Development*. RECOFTC y GIZ.

[73] Costenbader, J. (2011). UICN Serie de Política y Derecho Ambiental No.77. *Marcos Jurídicos en materia de REDD. Diseño e implementación en el nivel nacional.* UICN, Geneva, Suiza.

Sin embargo, cualquier proponente de un proyecto se debe orientar en las directrices internacionales pertinentes del tema y el proceso establecido en este protocolo.

6.1 Los diferentes elementos del consentimiento

Antes de entrar en las características específicas del consentimiento en La Muskitia, cabe clarificar el sentido de los diferentes elementos del consentimiento libre, previo e informado. Para esto, el Foro Permanente de las Naciones Unidas para Cuestiones Indígenas[74] y otros instrumentos han establecido un consenso que aplica a los procesos de consentimiento universalmente:

Libre

El proceso se debe llevar a cabo:

- Sin coerción (mental o físico), manipulación, condiciones, expectativas, marcos de tiempo
- En el lugar y tiempo adecuado
- Con instituciones y representantes propios
- Con su propia estructura de toma de decisiones
- Con facilitadores externos neutrales
- Con un proceso independiente de verificación
- Con la posibilidad de consultar con terceras partes

Previo

El consentimiento debe buscarse:

- Antes de comenzar con el proyecto
- Antes de solicitar licencias y permisos gubernamentales
- Con suficiente tiempo para comprender, acceder, y analizar toda la información y respetar los procesos de toma de decisiones de los pueblos indígenas

Informado

Las comunidades afectadas tienen el derecho a:

- La diseminación de toda la información necesaria sobre el proyecto y el proceso para tomar la decisión

---

[74] Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas (2005). Informe del Taller Internacional en Metodologías con Respecto al Consentimiento Libre, Previo e Informado, E/C.19/2005/3.

- Información en una manera clara y accesible por todos los miembros de las comunidades afectadas
- Consultar expertos externos, como abogados o técnicos para entender toda la información y recibir aviso independiente
- El idioma y formato elegido por los pueblos indígenas
- Recibir como mínimo información sobre:
    - El área geográfica afectada
    - El propósito del proyecto
    - El tamaño del proyecto
    - El tiempo necesario para implementar el proyecto
    - Actores involucrados, tales como funcionarios gubernamentales locales, agencias de desarrollo, instituciones, donantes, observadores independientes, etc.
    - Implicaciones positivas y negativas de las actividades planeadas
    - Implicaciones legales
    - Efectos permanentes y temporales sobre tierras y recursos naturales
    - Costos (incluso los costos directos y costos de oportunidad) y beneficios económicos, sociales y ambientales
    - Otra infraestructura que va a ser construida para el proyecto
    - La evaluación de impactos ambientales, sociales, culturales y económicos
    - Planes de mitigación y esquemas de compensación
    - Mecanismos de equitativa distribución de beneficios
    - Mecanismos de quejas
    - Alternativas al proyecto

Consentimiento

El consentimiento:

- Es un derecho colectivo exclusivo de los pueblos indígenas
- Es una decisión tomada libremente por los pueblos indígenas
    - mediante sus propias estructuras de toma de decisiones
    - respetando sus normas consuetudinarias
- Puede ser otorgado ("sí") o negado ("no") en cualquier etapa del proyecto[75]

---

[75] Una vez dado el consentimiento, se puede retirar solo si las condiciones acordadas en el consentimiento no están cumplidas por una de las partes.

- Es el resultado de un proceso de consulta, participación, negociación, etc.
- Incluye la opción de reconsiderar dicha decisión si actividades o informaciones cambian

Cabe destacar que la verificación independiente del proceso para otorgar el consentimiento es un componente muy importante y tiene como propósito asegurar que se cumplen todos los elementos descritos arriba. Este proceso de verificación no debería violar el derecho de los Miskitus a nuestras propias instituciones y formas de toma de decisiones. La verificación debería ser hecha por una persona u organización con amplio conocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y que esté familiarizada con las instituciones Miskitas.

6.2 Los 7 pasos del consentimiento libre, previo e informado en la Muskitia

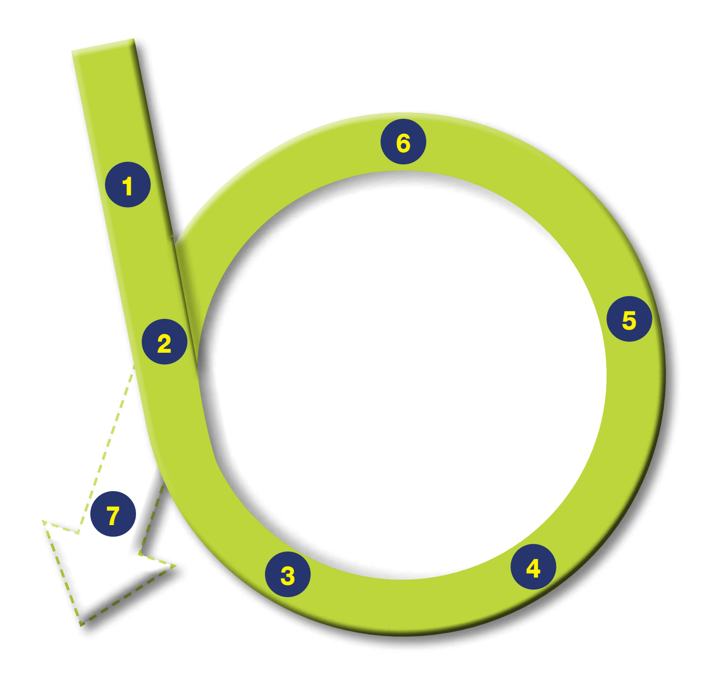
El derecho al consentimiento no es sólo una decisión tomada en un momento específico. Es un derecho que se debería aplicar en toda la vida de un proyecto, es decir[76]:

- para discutir sobre una idea de un proyecto que afecte a las comunidades indígenas;
- para participar en el desarrollo de un plan detallado;
- para la implementación y monitoreo; y
- para la evaluación.

Para garantizar el derecho al consentimiento libre, previo e informado desde el principio, se pueden establecer diferentes fases de la consulta, que empiezan con el primer contacto de los proponentes de proyecto y el Pueblo Miskitu y terminan, en el caso de que se dé el consentimiento, con la implementación de un proyecto propuesto. Estas fases son:

[76] Anderson, P. (2011). Free, Prior and Informed Consent and REDD+. Principles and Approaches for Policy and Project Development. RECOFTC y GIZ.

Ilustración 3. Los 7 pasos del proceso



1. Primer contacto
2. Acuerdo sobre el proceso
3. Discusión de información relevante
4. Toma de decisión
5. Negociación entre comunidades y actores relevantes
6. Acuerdo sobre consentimiento
7. Implementación y monitoreo

Para respetar las estructuras elegidas por la representación de los Miskitus, MASTA, y sus Consejos Territoriales y Comunales, se elaboró un mecanismo específico para el Pueblo Miskitu según las diferentes fases, resultado que se presenta a continuación.

1. Primer contacto

Cualquier proyecto que tiene lugar en el territorio de La Muskitia tiene que dirigirse primero a la población Miskita. El primer paso del proceso entonces es contactar la Junta Directiva de MASTA mediante forma escrita u otros medios disponibles y explicar la idea del proyecto planeado para La Muskitia. Si el proponente del proyecto se dirige directamente a las comunidades, no está respetando la estructura prevista para el proceso del consentimiento.

La Junta Directiva después informa a los Consejos Territoriales afectados por el proyecto propuesto y se toma la decisión en forma conjunta de recibir más información sobre el proyecto o no. Las municipalidades van a estar informadas también, pero se tiene que respetar la estructura y las decisiones propias de los indígenas, como prevalece el Convenio 169 de la OIT sobre la Ley Nacional de Municipalidades. Es importante destacar que **el consentimiento para recibir información y considerar un proyecto no significa el consentimiento para implementar dicho proyecto.**

Para saber quiénes son las comunidades afectadas, el proponente del proyecto tiene que saber que el derecho de los pueblos indígenas sobre sus territorios, tierras y recursos naturales se deriva de la costumbre y no es necesario para los miembros de las comunidades Miskitas tener un título otorgado por el Estado[77]. El área geográfica que pertenece a los territorios indígenas generalmente se hace mediante mapeo participativo, usando técnicas del Sistema de Posicionamiento Global (GPS) y del Sistema de Información Geográfica (GIS).[78] En el caso de La Muskitia, este proceso se llevó a cabo en la década de 1990 y dispone una delimitación exacta de los territorios indígenas de La Muskitia (véase anexo 2 para el

---

77 Véase análisis legal y también CIDH. Documento OEA/SER.L/V/II.Doc 56/09, 30 Diciembre 2009, párrafo 68; Colchester, M. (2010). *Free, Prior and Informed Consent Making FPIC work for forests and peoples.* The Forest Dialogue, p.19.

78 Ibíd., p.19; véase también Chapin, M., Lamb, Z. y Threlkeld, B. (2005). *Mapping Indigenous Lands.Annual Review of Anthropology*.Vol. 34 (2005), pp.619-638.

mapa de las tierras indígenas de La Muskitia).[79] Esta área definida se tiene que tomar en cuenta para el proceso del consentimiento en La Muskitia y para saber cuáles son las comunidades afectadas de un proyecto propuesto. Aunque este mapa sirve como punto de referencia, nuevos desarrollos de delimitación territorial han tenido lugar en La Muskitia y en el caso de conflicto sobre derechos en un área seleccionada para un proyecto, se tiene que resolver el conflicto antes de empezar con el proceso del consentimiento con las comunidades.

2. Acuerdo sobre proceso

Si MASTA y las comunidades están en acuerdo de recibir más información sobre un proyecto y entrar en un proceso de consentimiento, se tiene que elaborar una ruta de trabajo detallada de cómo se debería llevar a cabo el proceso. La consulta en La Muskitia es un proceso costoso por su dificultad geográfica, el transporte fluvial y aéreo y los medios especiales de comunicación. Por eso, una consulta en La Muskitia debería ser bien planificada. Este plan de trabajo, que será desarrollado por la Junta Directiva de MASTA y los Consejos Territoriales debería manifestarse en un acuerdo vinculante entre todas las partes interesadas y tiene que incluir todos los pasos para el proceso del consentimiento, incluso:

- la información que se requiera;
- los actores y sus responsabilidades;
- composición del Comité Asesor Técnico
- las comunidades donde llega la consulta y el consentimiento;
- el marco temporal y el presupuesto necesario para cada paso, incluso el pago para honorarios para el Comité Técnico Asesor;
- capacitaciones para comunidades y líderes;
- el mecanismo de trasladar fondos; y
- facilitadores y verificación externa e independiente.

Es especialmente importante tomar en cuenta las características especiales de cada comunidad para el proceso acordado. Aunque todos los componentes son distintos de un proyecto a otro, especialmente el tiempo necesario varía considerablemente en diferentes proyectos.

---

[79] Herlihy, P. H. y Leake, A. P (1997). *Investigación Cartográfica Participativa de Tierras Indígenas de la Mosquitia Hondureña*. En: De los mayas a la planificación familiar. Demografía del Istmo.

También es importante en esta fase desarrollar dentro del acuerdo un plan de comunicación efectivo, que garantice que todas las partes involucradas sepan de los últimos pasos y acuerdos logrados. Hay que definir cómo la información llega a la comunidad y cómo se organiza la consulta con las comunidades. La comunicación tiene que ser mediante los medios usados por las comunidades, tales como la radio comunitaria, anuncios en los centros comunitarios, las iglesias, etc. y fácilmente accesible. **Es muy importante que las comunidades sepan desde el principio que sin su consentimiento, no se puede empezar ninguna actividad y cada actividad que empiece antes es una violación de sus derechos.**

MASTA, los líderes de los Consejos Territoriales y el Comité Asesor Técnico, una vez revisada la información a discutir (véase siguiente paso) y conocedores de cómo se lleva a cabo la comunicación dentro de La Muskitia, preparan el plan de comunicación, que después debería ser aprobado y entendido por los proponentes de proyecto.

El acuerdo será firmado por todas las partes afectadas. De parte de la población Miskita, el presidente de MASTA y los representantes de los Consejos Territoriales afectados firmarán el acuerdo. Los Consejos Territoriales se encargan de distribuir el contenido del acuerdo en las comunidades afectadas.

3. Discusión de información relevante

Después de haber firmado el acuerdo, el proponente del proyecto debe entregar toda la información relevante (mencionada arriba y acordada en el acuerdo) para las comunidades Miskitas mediante formatos adecuados y fácilmente entendibles. También es importante para las comunidades tener acceso a otras fuentes de información, que no sean directamente del proponente del proyecto.

La información se analiza en las comunidades, en el idioma Miskitu, con el apoyo de un Comité Técnico Asesor propio de los Miskitus, que se compone de miembros de la Unidad Técnica de MASTA y expertos con experiencia en la temática bajo discusión[80]. Este comité garantiza que la

[80] Los miembros del comité están elegidos antes del proceso. El pago de honorarios para este comité para hacer la consulta en las comunidades tiene que estar establecido en el acuerdo sobre el proceso. Además, según el tamaño y la complexidad del proyecto, se puede buscar más apoyo técnico a fuera del comité.

información se analice con la cosmovisión Miskita y que realmente todos los beneficios y costos sean detectados. El comité desarrolla su ruta de trabajo para cumplir con lo establecido en el acuerdo sobre el proceso, y especialmente se encarga de que la información llegue a toda la población afectada, para que nadie reclame el desconocimiento del proceso de la consulta. De todas maneras, el comité tiene que mantener una comunicación regular con la Junta Directiva de MASTA y los Consejos Territoriales. El proceso de discutir la información con las comunidades puede ser apoyado también por un facilitador externo, si la comunidad lo desea, que será pagado por el proponente del proyecto.

Los lugares para discutir la información son, por lo general, las asambleas comunitarias. Las municipalidades también deberían apoyar la distribución de información y por eso podrían generar espacios para convocatorias. Para discutir la información, se deberían incluir especialmente los grupos organizados de La Muskitia, tales como las Mujeres Indígenas Misquitas en la Costa Atlántica (MIMAT) y AMHBLI, gremios indígenas, mujeres, jóvenes, ancianos, pastores y profesionales indígenas con conocimiento técnico en áreas afectadas por el proyecto.

El proponente debe asegurar la comprensión adecuada de la información que se discute y para este propósito, debe mantener una comunicación regular con MASTA. De igual manera, los desarrolladores deberían enterarse en los derechos y asuntos indígenas, sus propias estructuras de tenencia de tierras, leyes consuetudinarias e instituciones de toma de decisiones, para facilitar un proceso de entendimiento mutuo.

El tiempo para discutir y analizar la información varía según el tamaño y la complejidad del proyecto y el número de comunidades afectadas. **De todas maneras, el tiempo necesario establecido en el acuerdo sobre el proceso tiene que respetarse, porque un consentimiento que resulta de un proceso precipitado, puede ser amenazado por cuestiones de legitimidad.**[81] Sin embargo, nos comprometemos de avanzar lo más eficiente con el proceso.

81 Colchester, M. (2010).*Free, Prior and Informed Consent Making FPIC work for forests and peoples.* The Forest Dialogue, p.24.

4. Toma de decisión

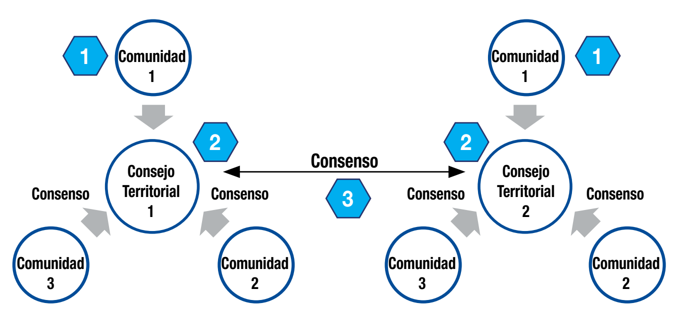
Después de haber obtenido, analizado y discutido toda la información necesaria para tomar una decisión, la decisión será tomada mediante los mecanismos internos de los Miskitus, según los estatutos en las asambleas comunales de las comunidades afectadas.

MASTA y los Consejos Territoriales, con el apoyo del Comité Asesor Técnico, planifican, dirigen y moderan la consulta y controlan el proceso de toma de decisiones. Es importante que se lleve a cabo un proceso de concientización en los miembros de las comunidades sobre cómo se va a tomar la decisión antes de entrar en el proceso de toma de decisiones.

En general, la forma apropiada de tomar decisiones es mediante consenso, como es parte de las costumbres Miskitas. La decisión se toma por el Pueblo Miskitu, y no sólo por unos pocos representantes. Si no se logra un consenso, se requiere más tiempo para analizar la información y entender las razones por las cuales la persona o el grupo no está de acuerdo con la opinión de las otras personas o grupos. Si toda la información está suficientemente clara y las razones por negar el consentimiento están justificadas, no se va a dar el consentimiento.

Si sólo se ve afectada una comunidad por un proyecto, es suficiente otorgar el consenso de esa comunidad. Si varias comunidades están afectadas por un proyecto, el consenso se tiene que establecer entre las diferentes comunidades en una asamblea a nivel de Consejo Territorial. Si comunidades de diferentes Consejos Territoriales están afectadas, todos los Consejos Territoriales involucrados tienen que llegar a un consenso. El consenso se establece por lo tanto en los Consejos Territoriales, que a su vez informan a la Junta Directiva de MASTA.

Ilustración 4. Los 3 diferentes niveles de consenso



En comunidades donde haya una población no indígena, esta debería ser invitada a las discusiones, con derecho a voz, pero no a voto. **El derecho del consentimiento libre, previo e informado es un derecho que tienen los pueblos indígenas exclusivamente.**

La decisión tomada debe tomar en cuenta las condiciones y el contenido del consentimiento:

- para qué exactamente se da el consentimiento;
- bajo qué condiciones;
- con cuáles cambios en el diseño del proyecto;
- con los beneficios solicitados por las comunidades, etc.

La decisión tomada llegará a los proponentes del proyecto para empezar con la organización de las negociaciones en el caso de que se haya dado el consentimiento.

5. Negociación entre comunidades y proponentes de proyecto

Una vez tomada la decisión internamente (y siendo esta de aprobación o de consentimiento ante el proyecto), pueden entrar en negociaciones los proponentes del proyecto y los representantes elegidos por las comunidades. De todas maneras, la Junta Directiva de MASTA y los representantes de los Consejos Territoriales siempre acompañan las negociaciones con los actores externos.

El proponente del proyecto debe ayudar a los representantes indígenas en otorgar asesoría independiente y capacitación necesaria para entrar en negociaciones[82]. Durante las negociaciones, puede ser especialmente importante contar con una persona u organización que garantice la verificación de un proceso justo de negociaciones.

Durante las negociaciones, se presentan los resultados de las consultas con los miembros de las comunidades afectadas y las condiciones para el desarrollo del consentimiento otorgado. **Durante todo el tiempo de las negociaciones, los representantes de las comunidades tienen que mantener una comunicación fluida con la base.**

---

[82] Anderson, P. (2011). *Free, Prior and Informed Consent and REDD+. Principles and Approaches for Policy and Project Development*. RECOFTC y GIZ, p.46.

Como es muy difícil y costoso para los líderes comunales y territoriales salir de La Muskitia, el lugar de las negociaciones será en todos los casos dentro de La Muskitia, y preferiblemente en las comunidades afectadas.

6. Acuerdo sobre consentimiento

Como fin de las negociaciones entre los representantes indígenas y los proponentes de proyecto, se establece un acuerdo sobre el consentimiento para el proyecto. Este acuerdo será firmado por los representantes indígenas, tales como los de los Consejos Comunales y Territoriales afectados y de la Junta Directiva de MASTA y las otras partes involucradas en el proyecto (proponente del proyecto, Gobierno de Honduras, cooperación internacional o financiero etc.). Las alcaldías siempre estarán invitadas para tener conocimiento sobre la decisión tomada, pero no necesariamente tienen que firmar el acuerdo. En todo caso, las personas que firman el contrato tienen que respetar y defender los intereses de la comunidad.

Para ser vinculante, el acuerdo final entre los Miskitus y el proponente del proyecto se celebra en una ceremonia formal.[83] Normalmente, también se firma el acuerdo con la presencia de testimonios o notarios. Los procesos internos de las comunidades, como ciertos ritos, también son una forma legítima de aprobar el acuerdo y deberían ser respetados. El lugar más apropiado para firmar el acuerdo es dentro de las asambleas comunales o si se ven afectadas más comunidades, el espacio serán las asambleas de los Consejos Territoriales.

Es necesario documentar adecuadamente, para que el consentimiento se haya dado, las condiciones necesarias e indicadores para controlar el cumplimiento con el acuerdo, un mecanismo de quejas y reclamos cuando se viola el acuerdo y la ruta de trabajo para la ejecución y evaluación del proyecto propuesto. También es importante formular condiciones bajo las cuales se podría reconsiderar un proyecto negado.

Como información mínima, el acuerdo debería contener la siguiente información[84]:

- Los partes signatarias

---

[83] Colchester, M. (2010).*Free, Prior and Informed Consent Making FPIC work for forests and peoples.* The Forest Dialogue, p.24.

[84] Anderson, P. (2011). *Free, Prior and Informed Consent and REDD+. Principles and Approaches for Policy and Project Development.* RECOFTC y GIZ, p.41.

- El consentimiento de acuerdo con los partes
- Descripción de la ubicación, de los titulares de derechos, recursos naturales, servicios de los ecosistemas, etc.
- Detalles del acuerdo
  - Costos para la comunidad
  - Beneficios para la comunidad
  - Requisitos (colección de data, evaluación, informes, …)
  - Reglas y restricciones para la comunidad (por ejemplo, uso limitado de productos del bosque)
- Duración/plazo
- Arreglos para asegurar que sean vinculantes los acuerdos (Comité de Supervisión)
- Disposiciones sobre verificación independiente
- Mecanismos de recurso, procesos de quejas
- Plan de monitoreo
- Retiro de los términos de consentimiento
- Anexos (Planes de manejo, detalles de actividades para el desarrollo económico; proceso de implementación detallado etc.)

Una copia del acuerdo firmado debería entregarse a cada comunidad afectada y su contendido tiene que ser fácilmente accesible.

7. Implementación y monitoreo

El consentimiento libre, previo e informado es un derecho y no un proceso que termina con la firma de un acuerdo entre proponentes de proyectos y comunidades.[85] Por lo tanto, para cada acuerdo sobre un consentimiento, se establece una Comisión de Supervisión que sigue su propio reglamento y que monitorea y evalúa el cumplimiento con las obligaciones en el acuerdo y que regula los mecanismos de quejas. Esta comisión se reúne en intervalos establecidos en el acuerdo sobre el consentimiento y convoca asambleas para informar a las comunidades sobre (in)cumplimento del acuerdo. También vigila todas las decisiones de la empresa o del Estado, y las peticiones de las instituciones y organizaciones. Se debe crear un libro (registro) de control de los consentimientos que tuvieron lu-

[85] Anderson, P. (2011). *Free, Prior and Informed Consent and REDD+. Principles and Approaches for Policy and Project Development*. RECOFTC y GIZ, p.11.

gar y las respuestas dadas, que será disponible públicamente en la oficina principal de MASTA.

Un mecanismo de quejas y de manejo de conflictos especialmente elaborado para un proceso de consentimiento puede ahorrar costos y tiempo de mecanismos formales. Los mediadores y “árbitros” deberían ser elegidos de acuerdo con las partes involucradas e independientes del proponente del proyecto y del Gobierno. Sin embargo, **el mecanismo de quejas establecido no infringe el derecho de las comunidades de buscar apoyo legal externamente** y el proponente del proyecto debería gestionar fondos para esto en el caso de incumplimiento o violación de los acuerdos.



7. Llamada para respetar el proceso sobre el consentimiento libre, previo e informado

Los derechos ancestrales del Pueblo Miskitu no han sido respetados por el Estado de Honduras, a pesar de la ratificación del Convenio 169 de la OIT hace 17 años. Especialmente se ve afectado nuestro derecho a la consulta de buena fe y al consentimiento libre, previo e informado. Los últimos Gobiernos se han empeñado en concesionar los recursos naturales, entre ellos el río Patuca, los cayos Miskitus, la Biosfera de Río Plátano y los bosques. En todos estos procesos, el derecho al consentimiento libre, previo e informado ha sido mal interpretado según los intereses de los representantes de las instituciones y actores externos a la Muskitia.

El Pueblo Indígena Miskitu, a través de su organización representativa, MASTA, ha estado gestionando con las diferentes instancias protectoras de derechos humanos, medidas para salvaguardar el derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado. Este es un proceso desarrollado de manera consensuada entre los líderes comunales y los técnicos, de manera que, por demanda del Pueblo, cada vez que se deba implementar medidas legislativas o administrativas que afecten al Pueblo Miskitu, se debe hacer la consulta siguiendo el procedimiento establecido por el mismo pueblo en este protocolo.

Este protocolo es de obligada exigencia para la aplicación, y exigencia de los hijos de La Muskitia, de manera que cualquier actividad, proyecto, concesión, declaración o emisión de leyes que de alguna manera afecte a los territorios Indígenas de La Muskitia, tendrá que aplicar el derecho a la consulta o mejor dicho al consentimiento libre, previo e informado. Por medio de este protocolo se hace un enérgico llamado a todos los hijos de La Muskitia exigir y a la vez respetar esta decisión, ya que es una lucha del pueblo en reclamo de sus derechos ancestrales que por siglos han sido violentados por los políticos, el ejército, empresarios y el mismo Gobierno.

Cualquier hijo de La Muskitia que no acate este mandato y se preste para que las diferentes instancias gubernamentales, organismos no gubernamentales, empresas privadas y cooperantes violenten nuevamente el derecho al consentimiento libre, previo e informado del Pueblo será sancionado en base al derecho consuetudinario que le impongan los ancianos.

También llamamos a los actores externos que tengan un interés en los territorios y recursos naturales de La Muskitia, a respetar este protocolo como mecanismo legítimo antes de empezar cualquier actividad en el territorio. Es obligación del Gobierno el velar por un reconocimiento de los derechos ancestrales sobre nuestros territorios, tierras y recursos naturales. Aunque no exista un título formal sobre nuestras tierras, somos los dueños lícitos de estas.

MASTA hará todo lo posible para garantizar un proceso eficiente y eficaz, respetando debidamente el proceso establecido.

Nosotros, como Pueblo Miskitu vamos a luchar por el reconocimiento legal de nuestros derechos y esperamos lo mismo de los desarrolladores de proyectos que quieren invertir en La Muskitia.



8. Datos de contacto

En este proceso se define el presidente de MASTA para el primer contacto. Toda solicitud deberá ser por escrito utilizando el correo electrónico a las siguientes direcciones, incluyendo una copia a la Unidad Técnica de MASTA:

mastamiskitu@yahoo.com

ocalderonm@yahoo.com

Las solicitudes de consentimiento deben tener la información básica del proyecto o actividad a realizar, y la solicitud de una cita para exponer a los líderes sobre su proyecto o actividad. MASTA le responderá la solicitud en un margen de máximo 15 días desde el momento de recepción de la solicitud.

En ningún momento se les permitirá a los solicitantes acudir directamente a los presidentes de los Consejos Territoriales. Cada solicitud ingresada directamente a los Consejos Territoriales será declarada nula.

Tampoco es permitido hacer solicitudes directamente a los Consejos Comunales, esas solicitudes también serán declaradas nulas, por no haber seguido el procedimiento establecido en este protocolo. Se elaborará un reglamento para imponer sanciones a los directivos no autorizados que negocien el consentimiento sin seguir el procedimiento.

En la oficina principal de MASTA, barrio El Centro, contiguo a la clínica Renacer, Puerto Lempira, Honduras abrirá un libro de control de las solicitudes de consentimiento, las respuestas, y el seguimiento dado al proceso, accesible públicamente. Este control es necesario para que podamos ejercer nuestro derecho al consentimiento libre, previo e informado.



Anexo 1

Análisis de la legislación internacional y nacional sobre derechos de los Pueblos Indígenas, la consulta y el consentimiento libre, previo e informado[86]

Introducción: El Pueblo Miskitu– Base legal como pueblo indígena

Esta reseña legal tiene que ver con el Pueblo Miskitu que reside en Honduras. Se identifican a sí mismos como pueblo indígena y tradicionalmente viven en la Muskitia de Honduras y Nicaragua. Los miembros de esta población indígena llegan a 72.000 habitantes y cuentan con un área de

[86] Compilado por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y Justicia Natural en mayo 2012

16.997 km^2 en Honduras. Los derechos de esta población se basan en la tierra y en su tradicional tenencia de la misma. Los Miskitus tradicionalmente practican la agricultura migratoria, la mayoría en campos fuera de las comunidades, con algunos lotes cultivados y otros sin cultivos para permitir la regeneración del suelo. Los Miskitus tradicionalmente no participan en la explotación comercial de los recursos naturales y mantienen su agricultura de subsistencia en la mayoría de las comunidades. Ellos viven, cazan, pescan y practican su cultura en armonía con su medio ambiente. Esta comunidad ha estado establecida en el territorio actual por varias generaciones y ha conservado su lengua indígena llamada 'Miskitu'.

1. Jerarquía jurídica

Antes de empezar con el análisis de las disposiciones legales internacionales y nacionales sobre derechos de los pueblos indígenas, es importante notar la posición que tienen los tratados internacionales en la jerarquía jurídica de Honduras. El derecho internacional es muy claro en cuanto a que los tratados internacionales prevalecen sobre las leyes internas. La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, que fue ratificado por Honduras, señala[87]:

""Pacta sunt servanda". Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe." [88]

"El derecho interno y la observancia de los tratados. Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46." [89]

Dentro del país, la Constitución y las leyes nacionales tienen disposiciones que regulan la jerarquía jurídica. En los países latinoamericanos existen diferentes formas de jerarquía jurídica en referencia a las leyes nacionales e internacionales. En la mayoría de los países, los tratados internacionales forman parte de la ley nacional y pueden invocarse directamente ante los tribunales[90].

---

[87] Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, U.N. Doc A/CONF.39/27 (1969), entró en vigor el 27 de enero, 1980.
[88] Ibíd., art.26.
[89] Ibíd., art.27.
[90] ILO (2009). Application of Convention No. 169 by domestic and international courts in Latin America: a case book.

Aunque no existe un "bloque de constitucionalidad", como por ejemplo en Colombia, Argentina y Bolivia, donde los convenios sobre derechos humanos tienen la misma jerarquía que la Constitución, la Constitución de Honduras del año 1982 en sus artículos 16 y 18 regula que los tratados internacionales, a partir de la ratificación, tienen fuerza de ley y además tienen jerarquía superior a las leyes nacionales:

"Todos los tratados internacionales deben ser aprobados por el Congreso Nacional antes de su ratificación por el Poder Ejecutivo. Los tratados internacionales celebrados por Honduras con otros estados, una vez que entran en vigor, forman parte del derecho interno." [91]

"En caso de conflicto entre el tratado o convención y la Ley prevalecerá el primero." [92]

De igual manera, otras leyes nacionales reconocen la supremacía de los tratados internacionales ante las leyes nacionales, y establecen la siguiente jerarquía jurídica del país[93]:

1. Normas constitucionales
2. Tratados y convenios internacionales
3. Leyes generales
4. Leyes especiales
5. Reglamentos o acuerdos legislativos
6. Normas técnicas, resoluciones y disposiciones de carácter administrativo

En las leyes ambientales, también se encuentra el deber de cumplir con tratados internacionales, por ejemplo en la Ley General de Ambiente, que dispone:

"vigilar el estricto cumplimiento de la legislación nacional sobre ambiente y de los tratados y convenios internacionales suscritos por Honduras relativos a los recursos naturales y al ambiente"[94] *y "velar por el cumplimiento de las disposiciones, resoluciones, o acuerdos emitidos por la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD)"* [95]

[91] Constitución de la República (1982), art.16.
[92] Ibíd., art.18.
[93] Véase, por ejemplo Ley de Municipalidades, art. 66; Visión de País (2010-2038), p.95; Reglamento de la Ley General de Ambiente, art.9.
[94] Ley General de Ambiente (1993), art.11.3.
[95] Ibíd., art.11.7, véase también art.107.

Con respecto a Áreas Protegidas, la Ley Forestal también menciona que:

"el Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF) será responsable de administrar las Áreas Protegidas y la Vida Silvestre, de acuerdo a las disposiciones de la presente Ley y a las especiales contenidas en los Decretos de Declaración de cada una de las citadas áreas; así como, de los Convenios Regionales e Internacionales aprobados y ratificados por el Estado (…)" [96]

Estas disposiciones son muy importantes en el caso de que haya conflictos entre la legislación nacional y tratados internacionales firmados por Honduras. En el siguiente análisis de los diferentes derechos de los pueblos indígenas vinculados al derecho al consentimiento libre, previo e informado, se tiene que tomar en cuenta esta jerarquía establecida.

2. Libre determinación

El derecho a la libre determinación es uno de los más significativos que se han otorgado a los pueblos indígenas. Es un derecho básico, del cual se derivan todos los otros. Al admitir el derecho a la libre determinación, los gobiernos deben reconocer identidades colectivas como son grupos y comunidades de lenguas diferentes. También significa que los pueblos indígenas tienen control y opción en cuanto a establecer cómo se gobiernan, así como en la definición del desarrollo económico, social y cultural y la participación en decisiones que pueden afectar sus vidas.

Este derecho se ha reconocido en una serie de documentos sobre derechos humanos tales como la Carta de Las Naciones Unidas, el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos,[97] el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales[98], y la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas[99].

La Carta de las Naciones Unidas afirma, en el artículo 1(2), que el propósito de las Naciones Unidas es:

"Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos (...)".

---

96 Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (2007), art.111.
97 Art. 1(1).
98 Art. 1(1).
99 Arts. 3, 4.

Los artículos 1(1) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales afirman:

"Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural".

Casi idéntico, el artículo 3 de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas afirma:

"Los pueblos indígenas tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho, pueden establecer libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural".

El Comité de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial también reconoció el derecho a la libre determinación en su recomendación general XXI del 23 de agosto de 1996:

"El derecho a la libre determinación de los pueblos es un principio fundamental del derecho internacional".

En la práctica, la libre determinación no es el derecho a la sucesión, pero sí implica que los Miskitus tienen derecho a un gobierno local propio, lo cual significa el derecho de elección de esta comunidad a ser gobernados por los líderes de su propia comunidad, ya sea dentro del marco del estado existente o fuera del mismo[100]. También significa escoger cómo se van a desarrollar las tierras tradicionales, el reconocimiento legal del grupo indígena y la participación de los pueblos indígenas en las decisiones que afectan a sus propias vidas[101].

En la legislación nacional de Honduras, también se encuentran disposiciones sobre la libre determinación. Por ejemplo el artículo 15 de la Constitución de la República, dispone:

"Honduras hace suyos los principios y prácticas del derecho internacional que propenden a la solidaridad humana, al respecto de la autodetermina-



[100] Véase van Walt, M. & Seroo, O. (Ed.) *The Implementation of the Right to Self-Determination as a Contribution to Conflict Prevention*. Report of the International Conference of Experts held in Barcelona from 21 to 27 November 1998, UNESCO Division of Human Rights Democracy and Peace & Centre UNESCO de Catalunya. 1999, p.14.

[101] Véase Comisión Australiana de Derechos Humanos, The Community Guide to the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples.

ción de los pueblos, a la no intervención y al afianzamiento de la paz y la democracia universales." [102]

Aunque la Constitución no reconoce específicamente el pluriculturalismo de la Nación, aparece el reconocimiento de Honduras como un país multicultural y plurilingüe, por primera vez, en el Acuerdo sobre la Educación Bilingüe Intercultural de 1994.[103] Por su parte, en la Visión de País y Plan de Nación también se reconoce que:

"Honduras es un país multicultural y plurilingüe. En tal sentido, sus objetivos, metas, programas y políticas no solo respetarán esta condición, sino que impulsarán y fomentarán su desarrollo." [104]

También se reconoce la necesidad de tomar en cuenta las:

"particularidades sociales, demográficas, culturales, antropológicas, étnicas, económicas, biofísicas y ambientales de cada región (…)" [105]

Con respecto al idioma y la cultura Miskitu, la Ley para la Protección del Patrimonio Cultural de la Nación:

"prohíbe terminantemente a las municipalidades de la República cambiar los nombres tradicionales indígenas de los pueblos, lo mismo a los particulares hacer cambios nominales en sitios determinados"[106] *y "a las organizaciones de cualquier índole sean éstas religiosas o no, menoscabar la cultura tradicional de las comunidades indígenas, impidiendo o accionando de cualquier manera las celebración de sus fiestas periódicas y rituales autóctonas".*[107]

Junto con el derecho internacional a la libre determinación, estas disposiciones garantizan el derecho del Pueblo Miskitu a ser reconocido como tal.

---

[102] Constitución de la República (1982), art.15.

[103] Acuerdo número 0719-EP-94: Reconocimiento de Honduras como pluricultural y multiétnica que requiere institucionalizar la Educación Bilingüe Intercultural.

[104] Visión de País (2010-2038), p.20, Principio 11. *Respeto y preservación de la cultura y costumbres de los grupos étnicos*; véase también Plan de Nación (2010-2022), p.32, y Lineamiento 1. Desarrollo Sostenible de la Población.

[105] Plan de Nación (2010-2022), p.99, Lineamiento 7.*Desarrollo Regional, Recursos Naturales y Ambiente.*

[106] Ley para la Protección del Patrimonio Cultural de la Nación (1984), art.37.

[107] Ibíd., art.38.

3. Derechos relacionados con tierras, territorios y recursos

En el derecho regional e internacional hay una serie de derechos asociados con la tierra y los recursos naturales, que pueden clasificarse como "los derechos sobre la tierra y los recursos naturales" de los pueblos indígenas del mundo, incluyendo a los Miskitus. Estos derechos no solo reconocen la propiedad tradicional de tierras y recursos de los Miskitus, sino también la compleja relación que comparten con las tierras que poseen por tradición y la necesidad de proteger y preservar dicha relación.

En marcos legales regionales e internacionales se han reconocido estos derechos al igual que en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Hay que mencionar que Honduras ha reconocido la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, aunque no la de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

En la legislación ambiental nacional de Honduras, existen varias leyes y reglamentos sobre el uso de las tierras y recursos naturales, y algunos artículos hacen especialmente referencia a los pueblos indígenas.

Según la Visión de País, hay por lo menos 19 artículos constitucionales en relación con la gestión de recursos naturales y la regulación del ambiente humano[108]. Sin embargo, el único artículo constitucional que menciona directamente los derechos de los pueblos indígenas es el 346, al declarar que es:

[108] La Visión de País (2010-2038), p.95, hace referencia a los artículos constitucionales *"106, 107, 341 y 349 (relacionados con restricciones de uso al régimen de propiedad), 128, 132 y 145 (vinculados a ambientes humanos bajo relaciones obrero-patronales), 146 y 147 (que regulan productos alimenticios, químicos, farmacéuticos y biológicos), 172 y 354 (que declaran la competencia del Estado sobre sitios de belleza natural, monumentos y zonas de reserva y declaran que el Estado se reserva la potestad de establecer o modificar la demarcación de las zonas de control y protección de los recursos naturales en el territorio nacional), 179 (el cual define responsabilidades del Estado en torno a los problemas habitacionales), 274 (que señala la función de las Fuerzas Armadas en ámbitos de la vida del país; entre ellos, la conservación de los recursos naturales), 301 y 306 (relacionados al pago de impuestos y el desarrollo de inversiones para el aprovechamiento de recursos naturales), 340 (declara de utilidad y necesidad pública la explotación técnica y racional de los recursos naturales de la nación), 345 (reconoce la reforma agraria como parte esencial de la estrategia de desarrollo de la nación), 346 (establece como deber del Estado la protección de los intereses de los pueblos indígenas), 347 (define que el uso del suelo agrícola debe ser preferentemente utilizado para la seguridad alimentaria)."*

"deber del Estado dictar medidas de protección de los derechos e intereses de las comunidades indígenas existentes en el país, especialmente de las tierras y bosques donde estuvieren asentadas." [109]

Este artículo exige del Estado el proporcionar la protección efectiva de los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras y bosques, ya sea en las leyes nacionales o en el cumplimiento con la legislación internacional.

3.1 La particular relación entre los pueblos indígenas y sus tierras y territorios

La particular relación bio-cultural entre pueblos indígenas y sus territorios ha sido reconocida en la legislación sobre derechos humanos, así como en la jurisprudencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Por ejemplo, en el caso de la *Comunidad Mayagma (Sumo) Awas Tingni contra Nicaragua*, la Corte Interamericana afirmó:

"Dadas las características del presente caso, se requieren algunas especificaciones acerca del concepto de propiedad en comunidades indígenas. Entre los pueblos indígenas hay una tradición comunitaria respecto a una modalidad comunal de propiedad colectiva de la tierra, en el sentido de que la propiedad de la tierra no se centra en un individuo sino más bien en el grupo y su comunidad. Los grupos indígenas, por el hecho de su misma existencia, tienen el derecho de vivir libremente en su propio territorio; los estrechos lazos de los pueblos indígenas con la tierra se deben reconocer y comprender como la base fundamental de sus culturas, de su vida espiritual, de su integridad y de su supervivencia económica. Para las comunidades indígenas, las relaciones con la tierra no son solo una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual, que deben disfrutar a plenitud, incluso para preservar su legado cultural y transmitirlo a generaciones futuras. [110]

El derecho a la propiedad está protegido en el artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos y en el artículo XXIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Se han utilizado estos artículos en diversas decisiones de la Corte y de la Comisión Interamericanas para sustentar y proteger la relación entre los pueblos

[109] Constitución de la República (1982), art.346.
[110] CIDH, No. 79, Ser. C (2001), disponible a http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/ seriec_79_ing.pdf, párrafo 149.

indígenas y sus territorios, y también con derechos relacionados con territorios y recursos[111] así como para introducir "medidas especiales" para la protección de dicha relación[112].

La Corte Interamericana de Derechos Humanos insiste en que:

"los Estados deben respetar la relación especial que tienen miembros de pueblos indígenas y tribales con su territorio como una forma que garantiza su supervivencia social, cultural y económica".[113]

El artículo 13 de la Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) afirma que:

"Al aplicar las estipulaciones de esta Parte de la Convención los gobiernos respetarán la especial importancia para las culturas y valores espirituales de los pueblos en cuestión de su relación con las tierras y territorios, o ambos si fuera el caso, que ocupan o de alguna manera utilizan, y en particular los aspectos colectivos de esta relación".

En cuanto al término "tierras" se refiere al concepto de "territorios", que son "el entorno total de las áreas que los pueblos en cuestión ocupan o de alguna manera utilizan".[114]

Esto también se sustenta en el artículo 25 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que afirma:

"Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y fortalecer su propia relación espiritual con las tierras, territorios, aguas, mares, costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado y utilizado y a asumir las responsabilidades que a ese respecto les incumben para con las generaciones venideras.

También la Constitución de Honduras reconoce la riqueza antropológica, histórica y artística de Honduras y de las culturas nativas. Además establece que es responsabilidad del Estado su protección.[115]

[111] Véase el documento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos titulado *"Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos"*, en particular los párrafos 55 a 57.

[112] Ibíd.

[113] Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso del Pueblo Saramaka v. Suriname y Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni v. Nicaragua.*

[114] Convenio 169 de la OIT, art. 13(1).

[115] Constitución de la República (1982), arts.172, 173.

En la Ley de Propiedad, el artículo 93 reconoce el derecho de los pueblos indígenas sobre sus tierras y la importancia que tienen éstas para dichos pueblos:

"El Estado, por la importancia especial que para las culturas y valores espirituales reviste su relación con las tierras, reconoce el derecho que los pueblos indígenas y afrohondureños tienen sobre las tierras que tradicionalmente poseen y que la ley no prohíbe. El proceso establecido en el presente Capítulo será aplicado por el instituto de la Propiedad (IP) para garantizar a estos pueblos el pleno reconocimiento de los derechos de propiedad comunal, uso administración, manejo de las tierras y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, mediante la demarcación y titulación en dominio pleno de las mismas." [116]

3.2. Los derechos de propiedad y posesión de recursos naturales

El derecho a la propiedad es un derecho humano básico que tiene sus raíces en diversos marcos legales internacionales. Por ejemplo, la Declaración Universal de Derechos Humanos afirma, en el artículo 17, que:

"(1) Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente. (2) Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad."

El derecho a la propiedad también se refrenda en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su reconocimiento a la libre determinación en el artículo 1 y en el artículo 27. El artículo 1(2) afirma:

"Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio del beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia".

El artículo 27 afirma:

"En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma".

[116] Ley de Propiedad (2004), art.93.

La observación general N° 23 del Comité de Derechos Humanos en 1994 dispone:

"Por lo que se refiere al ejercicio de los derechos culturales protegidos por el artículo 27, el Comité observa que la cultura se manifiesta de muchas formas, inclusive un modo particular de vida relacionado con el uso de recursos terrestres, especialmente en el caso de los pueblos indígenas. Ese derecho puede incluir actividades tradicionales tales como la pesca o la caza y el derecho a vivir en reservas protegidas por la ley. El goce de esos derechos puede requerir la adopción de medidas jurídicas positivas de protección y medidas para asegurar la participación eficaz de los miembros de comunidades minoritarias en las decisiones que les afectan".[117]

Además, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en su recomendación general N° 23 sobre pueblos indígenas, exhorta:

"a los Estados Partes a que reconozcan y protejan los derechos de los pueblos indígenas a poseer, explotar, controlar y utilizar sus tierras, territorios y recursos comunales, y en los casos en que se les ha privado de sus tierras y territorios, de los que tradicionalmente eran dueños, o se han ocupado o utilizado esas tierras y territorios sin el consentimiento libre e informado de esos pueblos, que adopten medidas para que les sean devueltos".[118]

A nivel regional, el artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos y el artículo XXIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre protegen el derecho a la propiedad. Estos artículos sustentan la obligación del Estado de dar reconocimiento legal al derecho[119] de los pueblos indígenas a la propiedad y posesión de tierras y recursos que históricamente han ocupado.[120]

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha afirmado que:

---

[117] Comité de Derechos Humanos, observación general N° 23: The Rights of Minorities (Article 27), datado 8/4/1994, CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, párrafo 7, localizado en http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/fb7fb12c2fb8bb21c12563ed004df111?Opendocument

[118] Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, recomendación general N° 23, datado 18/8/1997, párrafo 5, localizado en http://www.bayefsky.com/general/cerd_genrecom_23.php

[119] Véase CIDH, Third Report on the Human Rights Situation in Colombia. Doc. OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 9 rev. 1, 26 February 1999, Capítulo IX, párrafo 19.

[120] Véase CIDH, Report N° 40/04, Case 12.053, *Maya Indigenous Communities of the Toledo District (Belize)*, October 12, 2004, párrafo 115.

"la recuperación, reconocimiento, delimitación y registro de tierras representan derechos esenciales para la supervivencia cultural y el mantenimiento de la integridad de la comunidad".[121]

Esto lo refrenda el Convenio 169 de la OIT, el cual afirma que:

"Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan".[122]

Los gobiernos tienen una obligación positiva de tomar las medidas necesarias para identificar tierras que los pueblos interesados tradicionalmente ocupan, así como garantizar la protección eficaz de sus derechos de propiedad y posesión.[123]

En relación con lo anterior:

"Deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados".[124]

El artículo 26 de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas confirma esto al definir los siguientes derechos:

"1. Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado o adquirido.

2. Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otro tipo tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma.

3. Los Estados asegurarán el reconocimiento y protección jurídicos de esas tierras, territorios y recursos. Dicho reconocimiento respetará debidamente las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas de que se trate".

La Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos afirma que:

---

[121] Véase CIDH. Second Report on the Situation of Human Rights in Peru. Doc. OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 59 rev., 2 June 2009, chapter X, párrafo 16. Del documento: OES/SER.L/V/II.Doc 56/09, 30 December 2009, párrafo 56.
[122] Convenio 169 de la OIT, art. 14(1).
[123] Convenio 169 de la OIT, art. 14(2).
[124] Ibíd., art. 14(3).

"Los derechos de propiedad de pueblos indígenas y tribales abarcan pues los recursos naturales que se encuentran en sus territorios, recursos que tradicionalmente utilizan y que son necesarios para su supervivencia, desarrollo y continuación de la forma de vida de los pueblos. Para el sistema interamericano de derechos humanos, los derechos a los recursos son una consecuencia necesaria del derecho a la propiedad territorial".[125]

La Corte Interamericana basa este derecho en el hecho de que:

"los miembros de comunidades tribales e indígenas tienen el derecho de poseer los recursos naturales que han utilizado tradicionalmente dentro de su territorio por las mismas razones de que tienen derecho a poseer la tierra que han utilizado tradicionalmente y ocupado por siglos".[126]

Respecto a la utilización de recursos naturales, el artículo 15 del Convenio 169 de la OIT afirma que:

"Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos".

La Corte Interamericana de Derechos Humanos da un paso más allá de un simple derecho de participación en la administración, al referirse más bien a poderes reales de administración y control que, aunque todavía sometidos a la autoridad del Estado, determinan el control sobre los recursos:

"Los pueblos indígenas tienen el derecho al reconocimiento legal de sus modalidades diversas y específicas de control, posesión, empleo y disfrute de sus territorios 'provenientes de la cultura, usos, costumbres y creencias de cada pueblo'".[127]

La Corte Interamericana también ha reconocido que los derechos de los pueblos indígenas a administrar, distribuir y controlar de manera efectiva su territorio ancestral, de acuerdo con sus leyes consuetudinarias y sistemas de propiedad comunal, forman parte del alcance del derecho de propiedad que se abarca en el artículo 21 de la Convención Americana.[128]

---

125 Véase CIDH. Documento OEA/SER.L/V/II.Doc 56/09, 30 Diciembre 2009, párrafo 182.

126 Ibíd., párrafo 182.

127 Ibíd., párrafo 72.

128 Ibíd., párrafo 76.

Aunque las leyes nacionales no completamente reconocen el derecho a la auto-administración del territorio de la Muskitia por los pueblos indígenas, algunas leyes hacen referencia al derecho de los pueblos indígenas sobre tierras que tradicionalmente poseen. De forma general, la Visión de País imagina un futuro en el que:

"se habrá consolidado el sistema de derechos de propiedad y todos los ocupantes de tierras tendrán un título que los acredite como dueños".[129]

En el Plan de Nación, también se reconoce que el uso de recursos naturales no ha sido óptimo en los últimos años:

"El uso de malas prácticas en el aprovechamiento de los recursos naturales del país, los enfoques de aprovechamiento con visión eminentemente extractiva, las deficiencias en los procesos de licenciamiento, supervisión y auditoría ambiental, así como la limitada participación social y comunitaria, hacen que el patrimonio natural del país vea limitadas sus posibilidades de servicio al desarrollo económico y social y que se propicie, cada vez con mayor celeridad, un proceso de pérdida progresiva de calidad y valor que debe ser revertida. La conflictividad social alrededor del aprovechamiento, la protección y la conservación de los recursos naturales se ha acentuado durante la última década, siendo especialmente evidente en el sector hídrico-energético, el sector forestal y la minería. Los problemas de tenencia de la tierra y derechos de propiedad constituyen también una causa de conflictos en torno al aprovechamiento de los recursos naturales. Los bosques en terrenos públicos son objeto de subasta pero sin participación de las comunidades y sin que se reviertan totalmente los beneficios de dicha explotación a favor de éstas y los municipios."[130]

La Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre tiene como principio básico garantizar la posesión de los grupos étnicos.[131] En esta Ley, también se menciona específicamente el Convenio 169 de la OIT:

"Se reconoce el derecho sobre las áreas forestales a favor de los pueblos indígenas y afro-hondureños, situados en las tierras que tradicionalmente

[129] Visión de País (2010-2038), p.25.
[130] Plan de Nación 2010-2022, Lineamiento 7. *Desarrollo Regional, Recursos Naturales y Ambiente*. p.95.
[131] Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (2007), art.2.1.

poseen, de conformidad a las Leyes Nacionales y al Convenio 169, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)".[132]

En la creación de Áreas Protegidas, se permite la participación de las comunidades afectadas, pero el Estado tiene el último poder de establecerlas, imponer restricciones con respecto al uso de recursos naturales y de exigir planes de manejo.[133] Sin embargo, los indígenas forman parte de las características especiales en Áreas Protegidas.[134] Aunque no se menciona especialmente la administración indígena, el Estado puede delegar la administración de áreas protegidas a instituciones públicas, *"municipalidades u otras fuerzas vivas locales o regionales representativas"*.[135]

Como estructura impuesta que inhibe la propia administración por los Miskitus, cabe mencionar la estructura de las municipalidades, el cual es un factor que complica la posesión de los pueblos indígenas de sus territorios. Por ejemplo:

"Los bienes inmuebles ejidales urbanos que no tuviesen legalizada su posesión por particulares, pasan a dominio pleno del Municipio que a la vigencia de esta Ley tuviese su perímetro urbano delimitado. Sin perjuicio de lo establecido en este Artículo, los bienes inmuebles ejidales urbanos en posesión de particulares pero que no tengan dominio pleno, podrá la municipalidad, a solicitud de éstos, otorgar el dominio pleno pagando la cantidad que acuerde la Corporación Municipal (…)

Ninguna persona podrá adquirir más de un lote de 500 metros cuadrados en las zonas marginadas. Se exceptúan de las disposiciones anteriores, los terrenos ejidales urbanos que hayan sido adquiridos por las personas naturales o jurídicas a través de concesiones del Estado o del Municipio, terrenos que pasarán a favor del Municipio una vez concluido el plazo de la concesión." [136]

---

[132] Ibíd., art.45; véase también Reglamento de la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre, art.317.

[133] Ley General de Ambiente (1993), arts.36-40; véase también Ley de Propiedad (2004), art.101; Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (2007), arts.109, 111, 113, 124; Reglamento de la Ley General de Ambiente (1993), art.13; Reglamento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAPH) (2009), arts.34, 35, 57.

[134] Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (2007), art.5.

[135] Reglamento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAPH) (2009), art.53.

[136] Ley de Municipalidades (1991), art.70.

La Constitución de la República al igual solo menciona tierras ejidales, pero no tierras comunales de los pueblos indígenas:

"Todo municipio tendrá tierras ejidales suficientes que le aseguren su existencia y normal desarrollo." [137]

3.3 Casos en que el Estado se reserve los derechos de propiedad sobre ciertos recursos naturales

Es importante mencionar que el artículo 15 del Convenio 169 de la OIT especifica los derechos de los pueblos indígenas cuando el Estado se ha reservado los derechos de propiedad sobre recursos naturales concretos. Afirma que:

"En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras" las comunidades tienen los derechos siguientes:

1. Derecho de consulta:
   "los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras".

2. Derecho a participar en los beneficios que se produzcan:
   "Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades".

3. Derecho de compensación: en tales casos, las comunidades también tienen el derecho de:
   "percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades".

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos concuerda con lo anterior e incluso da un paso más (pues incorpora el derecho a un consentimiento previo e informado), al afirmar que:

"En varios países de la región, existen disposiciones constitucionales o legales que asignan la propiedad de los recursos naturales del subsuelo

[137] Constitución de la República (1982), art.300.

y de los recursos hídricos al Estado. El sistema interamericano de derechos humanos no excluye este tipo de medidas; es en principio legítimo que los Estados se reserven formalmente la propiedad de los recursos del subsuelo y del agua. Esto no implica, sin embargo, que los pueblos indígenas o tribales no tengan derechos que tienen que ser respetados en relación con el proceso de exploración y extracción mineral, ni tampoco implica que las autoridades estatales tengan plena libertad para disponer de dichos recursos a su discreción. Por el contrario, la jurisprudencia interamericana ha identificado derechos de los pueblos indígenas y tribales que los Estados deben respetar y proteger cuando pretendan extraer los recursos del subsuelo o explotar los recursos hídricos; tales derechos incluyen el derecho a un medio ambiente seguro y sano, el derecho a la consulta previa y, en ciertos casos, al consentimiento informado, el derecho a la participación en los beneficios del proyecto, y el derecho de acceso a la justicia y a la reparación".[138]

Debe mencionarse que la Corte Interamericana y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos constituyen una fuente importante de orientación en cuanto a cómo interpretar lo estipulado en los instrumentos legales pertinentes.

En el caso de Honduras, el Estado se reserva el último derecho sobre algunos recursos, pero no siempre cumple con los derechos de los pueblos indígenas mencionados arriba. Por ejemplo, el artículo 354 de la Constitución de Honduras dispone que el Estado se reserve la potestad de establecer o modificar la demarcación de las zonas de control y protección de los recursos naturales en el territorio nacional, pero no establece un mecanismo de consulta con los pueblos indígenas en este caso.

Por otro lado, la Ley General de Ambiente respeta que los recursos naturales renovables deben ser aprovechados de acuerdo con sus funciones sociales, no solo sus funciones económicas y ecológicas.[139] Además, los:

"proyectos públicos y privados que incidan en el ambiente, se diseñarán y ejecutarán teniendo en cuenta la interrelación de todos los recursos naturales y la interdependencia del hombre con su entorno".[140]

---

[138] Véase CIDH. Documento OEA/SER.L/V/II.Doc 56/09, 30 Diciembre 2009, párrafo 180.
[139] Ley General de Ambiente (1993), art.3.
[140] Ibíd., art.4.

También, el derecho a ser compensados en caso de explotación de recursos naturales, reasentamiento o daños ambientales aparece en varías leyes nacionales.[141]

Sin embargo, no todas las leyes consideran estas disposiciones. En Honduras, se respeta el uso tradicional de los pueblos indígenas en tanto y en cuanto no interfiera con el "interés nacional" o "interés público" de la Nación. Este fenómeno es especialmente evidente para la energía renovable, los recursos del subsuelo, bosques y áreas protegidas y sitios arqueológicos.

Energía renovable

Uno de los casos más graves de la violación al derecho a la consulta se encuentra en el sector de energía renovable, donde varias leyes y regulaciones preparan el camino para el desarrollo de tal clase de energía[142]. Entre estas leyes se encuentra la Visión de País de que Honduras sea:

" (…) el país líder centroamericano en materia de (…) aprovechamiento sostenible de recursos naturales, generando energía, alimentos, minerales y derivados del sector forestal, como ningún otro país de la región (…)".[143]

La construcción de represas para generar energía eléctrica afectará a los pueblos indígenas directamente en las áreas de asentamiento e indirectamente mediante la influencia que tendrán dichas represas sobre los ríos y, por lo tanto, también para sus territorios. Sin embargo, en el caso del aprovechamiento de energía renovable, el interés nacional permite la expropiación de muebles en las zonas de proyectos, incluso dentro de la Muskitia. Por ejemplo la Ley Especial Reguladora de Proyectos Públicos de Energía Renovable dispone:

"Declárese de utilidad pública y sujetos a expropiación los muebles ubicados dentro de las zonas en las cuales estarán comprendidos los proyectos Patuca III (Piedras Amarillas), Patuca II (Valencia) y Patuca IIA (La

[141] Ley de Propiedad, art.95; Ley Especial Reguladora de Proyectos Públicos de Energía Renovable (2011), arts. 4,6; Reglamento del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SINEIA) (2009).

[142] Véase, por ejemplo, Visión de País (2010-2038) y Plan de Nación 2010-2022, Lineamiento 8. *Infraestructura Productiva Como Motor de la Actividad Económica*, objetivo 3 y metas 3.3, 3.5, 3.6 y 3.7; Ley de Promoción a la Generación de Energía Eléctrica con Recursos Renovables (2007).

[143] Visión de País (2010-2038) y Plan de Nación 2010-2022, p.25.

Tarrosa) (...) Una vez emitida la declaratoria de expropiación, las áreas pasarán al dominio propio del Estado, siendo entendido que el valor de justiprecio declarado queda a disposición del propietario. Las áreas para reasentamiento y los inmuebles a afectar vía expropiación comprenderán todas aquellas que sean necesarias para la ejecución de los proyectos, incluyendo pero no limitando: el área de embalse, área de amortiguamiento, área de la presa y casa de máquinas, bancos de material y canteras, vías de accesos, áreas de disposición de materiales o desechos de construcción, campamentos, líneas de trasmisión y subestaciones, obras de derivación y cualquier otra que a su juicio de la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE) sean necesaria".[144]

"El proceso de adquisición y la expropiación de predios se harán con exclusión de los trámites administrativos y judiciales previstos en la Ley de Expropiación forzosa para estos efectos. De esta manera se excluye la emisión de un Acuerdo Ejecutivo o cualquier otro formalismo legal. Tampoco será necesaria la declaración de interés público contemplada en la Ley de Expropiación Forzosa, pues el presente Decreto Constituye para todos los efectos legales, tal declaración (…)".[145]

"Las poblaciones circundantes de las represas, cuyos herederos fueron afectados por los embalses, gozarán del derecho preferente del aprovechamiento y uso de las aguas, para realizar de forma organizada nuevas actividades sustitutivas de sus tradicionales labores agrícolas, ganaderas y afines. Para tal efecto la Empresa Nacional de Energía eléctrica (ENEE), por medio de la Unidad Especial de proyectos de Energía Renovable (UEPER), emitirá el Reglamento respectivo para que normalice y regule las actividades sustitutivas que se llevarán a cabo en los embalses".[146]

El artículo 17 de la Ley de Promoción a la Generación de Energía Eléctrica con Recursos Renovables incluso establece la posibilidad de llevar a cabo obras para proyectos de energía renovable en áreas protegidas, zonas de reserva o amortiguamiento:

"Las obras que forman parte de los proyectos amparados en la presente Ley, tales como: tomas de agua, embalse, casas de máquinas, líneas de transmisión, líneas de conducción, vías de acceso, subestaciones y cual-

---

[144] Ley Especial Reguladora de Proyectos Públicos de Energía Renovable (2011), art.3.
[145] Ibíd., art.4; véase también arts.5, 6.
[146] Ibíd., art.11.

quier otra obra de infraestructura que se encuentre dentro de una área de reserva nacional, zona de amortiguamiento o área protegida se respetará el decreto de creación, deberá considerarse un Plan de Ordenamiento Hidrológico, la evaluación de impacto ambiental como parte del Plan de Manejo de dicha área".

Aunque todos los proyectos hidroeléctricos requieren una evaluación ambiental[147], no se hace referencia expresa a la participación ciudadana, y mucho menos a la consulta con los pueblos indígenas afectados por ellos. Muchos de estos artículos representan una violación de los derechos de los pueblos indígenas. Como consecuencia, el pueblo Lenca, a través del Consejo Cívico de Organizaciones Populares e Indígenas (COPINH), presentó una denuncia ante el Ministerio Público en octubre de 2010, señalando la violación del Convenio 169 de la OIT, por la entrega inconsulta de los ríos del país para la construcción de represas hidroeléctricas destinadas a vender su energía a través del Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC) a los Estados Unidos.[148] Además, el COPINH denunció ante la Fiscalía Especial de las Etnias y el Patrimonio Cultural de la Nación, en enero 2012, al Ministro de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA), Rigoberto Cuéllar, por abuso de autoridad y falta de cumplimiento de los deberes de los funcionarios públicos.[149]

Recursos del subsuelo

Similar al sector de energía renovable, las leyes nacionales que regulan el uso de recursos del subsuelo normalmente establecen el dominio del Estado sobre éstos y no respetan el derecho a la consulta de los pueblos indígenas:

"El Estado de Honduras ejerce dominio eminente, inalienable e imprescriptible, sobre todas las minas y canteras que se encuentren en el territorio nacional, plataforma marítima continental, zona económica exclusiva y zona contigua (…)".[150]

---

[147] Ley de Promoción a la Generación de Energía Eléctrica con Recursos Renovables (2007), art.18.
[148] www.redlar.org.
[149] http://conexihon.info/noticia/derechos-humanos/etnias/copinh-denuncia-al-ministro-de-la-serna-por-abuso-de-autoridad.
[150] Ley General de Minería (1998), art.2.

La prospección es libre en todo el territorio nacional, excepto en territorios privados, donde resulta necesario obtener un permiso del propietario.[151] La Ley de Minería también establece las condiciones en las cuales la expropiación es posible:

"Los titulares de un derecho minero, comprobada la imposibilidad de ejecutar los beneficios de la concesión o de usar una servidumbre convenida o impuesta por acciones provenientes directa o indirectamente del propietario del predio superficial, podrán solicitar ante la autoridad competente la expropiación forzosa por causa de utilidad y necesidad pública, la que resolverá de conformidad con los términos y procedimientos que señale la Ley".[152]

Cabe destacar que hasta hoy en día, no existe un Manual de Política Ambiental Minera (aunque la Ley lo exige en su artículo 114), que debería regular mejor este sector. Aunque la autoridad de minería, la Dirección Ejecutiva de Fomento a la Minería (DEFOMIN), no menciona específicamente la explotación en el Departamento de Gracias a Dios, en su página web declara que:

"en los 18 Departamentos existen yacimientos minerales que se pueden investigar y eventualmente explotar".[153]

En 2006, el Presidente emitió un decreto que prohíbe otorgar nuevas:

"Concesiones Mineras Metálicas y de Beneficio por un periodo de un año o hasta tanto entren en vigencia las Reformas a la actual Ley General de Minería que sean aprobadas por el Soberano Congreso Nacional de la República".[154]

Se supone que la nueva Ley de Minería, que todavía carece de aprobación por el Congreso Nacional, contiene más provisiones para la participación ciudadana.

En el caso de hidrocarburos, también se declara necesidad y utilidad pública la:

"ejecución de las obras que éstas requieran, así como la adquisición u ocupación temporal de terrenos, sus mejoras, y otros bienes,

[151] Ibíd., art.6.
[152] Ibíd., art.32.
[153] http://www.defomin.gob.hn/, acceso el 6/06/2012.
[154] Decreto de Suspensión de la Minería Metálica (PCM-09-2006), art.1.

o la constitución de las servidumbres que sean necesarias para su desarrollo".[155]

No se mencionan los pueblos indígenas cuando se hacen investigaciones geofísicas y geológicas dirigidas a determinar áreas de interés hidrocarburífero.[156]

"Los yacimientos de petróleo, gas natural y demás hidrocarburos son del dominio directo, inalienable e imprescriptible del Estado, cualquiera que sea su ubicación en la superficie o en el subsuelo del territorio de la república incluyendo el mar territorial, su zona contigua, la zona económica exclusiva y la plataforma continental".[157]

También con referencia a los biocombustibles:

"Declárese de interés nacional la investigación, producción y uso de biocombustible para generar empleo, incrementar la autosuficiencia energética y contribuir a disminuir la contaminación ambiental, local y global". [158]

Ningún artículo de la Ley trata de la consulta o de tierras de pueblos indígenas.

Bosques y áreas protegidas

La Ley Forestal declara que el ICF tiene el poder de regulación exclusiva sobre las áreas forestales nacionales.[159] Los pueblos indígenas tienen la posibilidad de participar en el uso de recursos del bosque mediante el Sistema Social Forestal (véase también parte 5 de este documento)[160].

En el caso de áreas protegidas:

"la declaración de un área protegida, permitirá al Estado establecer a todos los propietarios, usufructuarios, administradores y limitaciones y obligaciones que sean indispensables para el logro de los fines de utilidad y necesidad pública que conlleve el Decreto del Poder Legislativo aprobando el Acuerdo de declaración y que resulten de los planes de ordenamiento o de manejo que se aprueben. El Estado, por medio de la AFECOHDEFOR u otra entidad gubernamental, podrá adquirir

---

[155] Ley de Hidrocarburos (1985), art.4.
[156] Ibíd., art.16-20.
[157] Ibíd., art.2.
[158] Ley de Biocombustibles (2007), art.1.
[159] Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (2007), art.52.
[160] Ibíd., arts.3.16, 18.5, 18.14, 51, 72, 126, 127, 155.

preferentemente mediante compraventa o permuta, los terrenos de propiedad privada que puedan contribuir mejor al cumplimiento de los fines propios de estas áreas; si no hubiere acuerdo con el propietario podrá procederse a la expropiación por causas de necesidad o de utilidad pública".[161]

"La inscripción en el Catálogo producirá los siguientes efectos:

a) La imprescriptibilidad de la posesión estatal o municipal sobre las áreas protegidas catalogadas;

b) La inalienabilidad de las áreas protegidas catalogadas, que sólo podrán ser enajenadas mediante autorización especial del Congreso Nacional; y

c) La inembargabilidad del suelo y del vuelo de las áreas protegidas catalogadas".[162]

Esta disposición hace complicado que los pueblos indígenas pueden otorgar el dominio pleno sobre territorios ancestralmente poseídos. También se restringe el uso tradicional y el asentamiento en la zona núcleo de las áreas protegidas, aunque la Ley Forestal establece una excepción para los pueblos indígenas asentados dentro de estas zonas:

"En las áreas protegidas se prohíbe nuevos asentamientos. Los asentados en las áreas núcleo, diez (10) años antes de la entrada en vigencia de esta Ley o de la declaratoria de las mismas serán reasentados en la zona de amortiguamiento o en otra zona de igual o mejores condiciones. Los reasentamientos deberán realizarse previo estudio técnico científico de los límites correspondientes al área núcleo o amortiguamiento de acuerdo a la realidad de las mismas. Se exceptúan de la disposición anterior los pueblos indígenas y afro hondureños que habitan áreas protegidas…".[163]

Sitios arqueológicos

Respecto a los sitios arqueológicos, el Instituto Hondureño de Antropología e Historia (IHAH) tiene la única autoridad de permitir excavaciones, lo cual es interesante en el caso de la famosa Ciudad Blanca, situada dentro de la Muskitia:

---

[161] Reglamento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAPH) (2009), art.41; véase también artículo 46.

[162] Ibíd., art.46.

[163] Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (2007), art.133.

"Se prohíbe a toda persona natural o jurídica, nacional o extranjera, hacer trabajos de exploración, excavación y restauración, en lugares o zonas arqueológicas o históricas y extraer de ellas cualquier objeto que contengan, salvo autorización extendida por el Instituto Hondureño de Antropología e Historia, en cuyo caso cualquier material que se extraiga deberá trasladarse a éste".[164]

"Los propietarios de terrenos, en los cuales existen bienes culturales, no podrán oponerse a la ejecución de los trabajos de exploración, excavación, reconstrucción o estudio autorizado, de conformidad con la presente Ley. No obstante, tendrán derecho a la indemnización respectiva". [165]

En la Ley de Municipalidades también resulta muy claro que cuando haya un interés público, la expropiación está legalizada:

"Son motivos de utilidad o interés social para decretar la expropiación de predios urbanos, fuera de los determinados en las Leyes vigentes, las obras de ornato, embellecimiento, seguridad, saneamiento, construcción, reconstrucción o modernización de barrios, apertura o ampliación de calles, edificaciones para mercados, plazas, parques, jardines públicos de recreo y deportes. Para los efectos de este Artículo, podrán los municipios decretar la expropiación de los bienes raíces que requieran para las obras indicadas en el párrafo anterior, entendiéndose de utilidad pública o de interés social la expropiación de toda área general de la cual haga parte la porción en que haya de ejecutarse la respectiva obra".[166]

3.4. La base de los derechos de propiedad

La jurisprudencia interamericana caracteriza la propiedad de pueblos indígenas y tribales como:

"una modalidad de propiedad cuyo fundamento se encuentra no en un reconocimiento estatal oficial, sino en el uso y posesión tradicionales de tierras y recursos".[167]

Los territorios de los pueblos indígenas y tribales:

---

[164] Ley para la Protección del Patrimonio Cultural de la Nación (1984), art.14.
[165] Ibíd., art.17.
[166] Ley de Municipalidades (1991), art.117.
[167] Véase CIDH. Documento OEA/SER.L/V/II.Doc 56/09, 30 Diciembre 2009, párrafo 68.

"son suyos por derecho de uso u ocupación ancestrales".[168]

"El derecho de propiedad comunal indígena también se fundamenta en culturas legales indígenas, y en sus sistemas ancestrales de posesión, independiente de cualquier reconocimiento estatal".[169]

Es importante advertir que estas disposiciones:

"existen incluso sin intervenciones del Estado que las concrete" o titulación formal.[170] Además, *"los derechos de propiedad de pueblos indígenas o tribales sobre sus territorios son legalmente equivalentes a los derechos de propiedad privada no indígena",*[171] de manera que *"los estados deben establecer los mecanismos legales que sean necesarios para clarificar y proteger el derecho de pueblos indígenas y tribales a la propiedad comunal, del mismo modo que se suelen proteger los derechos de propiedad en el sistema legal doméstico".*[172]

Cuando los Estados no otorgan a los pueblos indígenas iguales potestades con respecto al ejercicio del derecho de propiedad, actúan en forma discriminatoria.[173]

3.5 El derecho al auto-desarrollo

Varias disposiciones en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos reconocen el derecho de los pueblos indígenas al auto-desarrollo. Estas incluyen:

El artículo 7 del Convenio 169 de la OIT que declara:

"Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural."

---

[168] Véase CIDH. *"Access to Justice and Social Inclusion: The Road towards Strengthening Democracy in Bolivia."* Documento OEA/Ser.L/V/II, Doc. 34, 28 June 2007, párrafo 231.

[169] Véase CIDH. Documento OEA/SER.L/V/II.Doc 56/09, 30 Diciembre 2009, párrafo 68.

[170] Véase CIDH. Documento OEA/SER.L/V/II.Doc 56/09, 30 Diciembre 2009, párrafo 69; véase también *Directrices del Programa ONU-REDD sobre el Consentimiento Libre, Previo e Informado*. Borrador para Comentarios – Diciembre de 2011, p.11

[171] Véase CIDH. Documento OEA/SER.L/V/II.Doc 56/09, 30 Diciembre 2009, párrafo 61.

[172] Ibíd., párrafo 61.

[173] Ibíd., párrafo 61

El artículo 32 de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas afirma:

“1. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos.

2. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo.

3. Los Estados proveerán mecanismos eficaces para la reparación justa y equitativa por cualquiera de esas actividades, y se adoptarán medidas adecuadas para mitigar las consecuencias nocivas de orden ambiental, económico, social, cultural o espiritual”.

También en la legislación nacional, la Ley General de Ambiente dispone:

“Las étnicas autóctonas tendrán especial apoyo estatal en relación con sus sistemas tradicionales de uso integral de los recursos naturales renovables, los cuales deberán ser estudiados a fin de establecer su viabilidad como modelo de desarrollo sostenible. El desarrollo futuro de estos grupos deberá incorporar las normas y criterios de desarrollo sostenible ya existente”.[174]

3.6 Obligaciones del Estado

Es importante destacar que, aparte del derecho sobre sus tierras, territorios y recursos naturales tradicionalmente poseídos, el Gobierno de Honduras tiene una obligación bajo el derecho internacional de proteger los territorios en la región de los Miskitus. La Reserva de la Biosfera de Río Plátano, situada en la Muskitia Hondureña, fue incluida recién en la lista de Patrimonio de la Humanidad en peligro de la UNESCO.[175] Con respecto a la Reserva, hay que clarificar que una de las funciones de estas reservas

[174] Ley General de Ambiente (1993), art.71.

[175] Mediante la Decisión 35 COM 7B.31, localizado en http://whc.unesco.org/archive/2011/whc11-35com-20e.pdf.

y también de Reservas Antropológicas es proteger las etnias, no solo el medio ambiente.[176]

Además, se encuentra dentro de la Reserva la famosa Ciudad Blanca, uno de los sitios arqueológicos más importante de la civilización Maya. En este caso, es relevante la Convención de la UNESCO sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural.[177]

La Ley de Propiedad establece la protección de invasiones de terceros en territorios indígenas, al declarar que:

"los derechos de propiedad y tenencia de estos pueblos prevalecerán sobre estos títulos emitidos a favor de terceros que nunca los han poseído".[178]

Sin embargo, la misma Ley también establece condiciones en que los terceros pueden permanecer en territorios indígenas.[179]

4. Instituciones tradicionales y leyes consuetudinarias

4.1 Instituciones tradicionales

Las comunidades tienen el derecho al autogobierno, el derecho a sus propias instituciones políticas, legales, económicas, sociales y culturales, y al respeto para dichas instituciones.[180] Esto es una prolongación del derecho a la libre determinación expuesto antes.

Esto se reconoce en el artículo 4 de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas, que afirma:

"Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas." [181]

Además, el artículo 5 de dicha Declaración dispone:

---

[176] Reglamento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAPH) (2009), art.32 a), f).
[177] Véase, en particular, Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, arts. 1 – 6.
[178] Ley de Propiedad (2004), art.96, véase también art.102.
[179] Ley de Propiedad (2004), art.97-100.
[180] Convenio 169 de la OIT, art.5(b).
[181] También reconocido en Convenio 169 de la OIT, art.2(2)(b).

"Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

Los siguientes derechos referentes a las instituciones tradicionales también se reconocen en instrumentos legales internacionales:

1. El derecho a participar en la toma de decisiones en asuntos que puedan afectar a pueblos indígenas, por intermedio de sus representantes, reconociendo los procedimientos indígenas de toma de decisiones.[182]

2. El derecho a consulta y cooperación de buena fe con pueblos indígenas a través de sus propias instituciones representativas[183] para conseguir su consentimiento libre, previo e informado en cuanto a decisiones legales o administrativas que puedan afectarlos.[184]

3. El derecho de los pueblos indígenas a mantener y desarrollar sus sistemas o instituciones políticas, económicas y sociales[185] y a salvaguardar dichas instituciones.[186]

4. El derecho a determinar las estructuras y a escoger miembros de sus instituciones, por medio de sus procedimientos.[187]

La legislación nacional de Honduras es ambigua cuando se trata de las instituciones propias de los pueblos indígenas. Algunas leyes imponen estructuras externas en la Muskitia, otras establecen normas para respetar instituciones tradicionales.

---

182 Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas, art.18.

183 La Guía para la aplicación del Convenio núm. 169 de la OIT, establece que, relacionado a "representatividad", órganos de control de la OIT han destacado que la *"the important thing is that they should be the result of a process carried out by the indigenous peoples themselves"*. Adicionalmente, "if *an appropriate consultation process is not developed with the indigenous and tribal institutions or organizations that are truly representative of the communities affected, the resulting consultations will not comply with the requirements of the Convention".* Véase http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_113014.pdf, p.61.

184 Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas, art.19 y Convenio 169 de la OIT, art.6(1)(a).

185 Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas, art.20(1) y Convenio 169 de la OIT, art.6(1)(c).

186 Convenio 169 de la OIT, art.4(1).

187 Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas, art.33(2).

Una de las estructuras impuestas que tiene mucha influencia en los territorios indígenas son los departamentos y las municipalidades. La Muskitia está ubicada no solamente en el Departamento Gracias a Dios, sino también parcialmente en los Departamentos Olancho y Colón. La administración del área por los diferentes departamentos no respeta las estructuras tradicionales de los pueblos en la Muskitia. A nivel municipal, la Ley de Municipalidades define todas las atribuciones de las Municipalidades, incluso la protección del medio ambiente y explotación de recursos naturales, tampoco mencionando la coexistencia de estructuras indígenas, como los Consejos Territoriales y Comunales y la Junta Directiva de MASTA.[188]

"La Municipalidad es el órgano de gobierno y administración del Municipio y existe para lograr el bienestar de los habitantes, promover su desarrollo integral y la preservación del medio ambiente…" y tiene como objetivo, entre otros *"preservar el patrimonio histórico y las tradiciones cívico-culturales del Municipio; fomentarlas y difundirlas por sí o en colaboración con otras entidades públicas o privadas".*[189]

La Corporación Municipal es la máxima autoridad dentro del ámbito municipal, y resulta responsable de:

"celebrar asambleas de carácter consultivo", y *"convocar a plebiscito a todos los ciudadanos vecinos del término municipal, para tomar decisiones sobre asuntos de suma importancia".*[190]

El alcalde es la máxima autoridad ejecutiva en un municipio y preside las actividades de la corporación municipal.[191]

En la participación al nivel político, especialmente con respecto al uso de recursos naturales, hay poco reconocimiento de las propias instituciones de los pueblos indígenas, por el contrario, se promueven instituciones externas, como los Consejos Consultivos Nacionales, Departamentales, Municipales y Locales[192], los Consejos Regionales de Desarrollo[193], el Consejo de Desarrollo Municipal[194], los Consejos de Cuenca[195], los

---

188 Ley de Municipalidades (1991), art.13.
189 Ibíd., art.14.
190 Ibíd., art.25.
191 Ibíd., art.44
192 Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (2007), arts.21-28; Reglamento de la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (2010), arts.23, 28.
193 Visión de País (2010-2038), p.54.
194 Ley de Municipalidades (1991), art.48.
195 Ley de Aguas (2009), art.19, 22.

Consejos Nacional y Departamentales de Ordenamiento Territorial (CONOT)[196], el Consejo Nacional de Educación y Comunicación Ambiental (CONECA)[197], los Consejos Nacional, Regionales y Locales de Áreas Protegidas[198] y el Consejo Consultivo Nacional de Medio Ambiente[199], que incluso a veces no incluyen explícitamente representantes de los pueblos indígenas.

En el caso de la Ley Forestal, el Sistema Social Forestal ofrece a las comunidades la oportunidad de firmar contratos de co-manejo, para incorporarlas en la protección, forestación, gestión y uso integral del bosque.[200] La forma de participación es mediante Consejos Consultivos, grupos agroforestales, empresas comunitarias y contratos de manejo y co-manejo.[201] Los guardas forestales buscan la colaboración con organizaciones con experiencia en manejo de recursos naturales.[202] Sin embargo, no se mencionan las estructuras propias de los pueblos indígenas.

Una de las disposiciones más importantes para la protección de las propias instituciones se encuentra en la Ley General de Ambiente, la cual dispone que el Estado debe apoyar a los pueblos en mantener sus tradicionales formas de uso:

"Las etnias autóctonas tendrán especial apoyo estatal en relación con sus sistemas tradicionales de uso integral de los recursos naturales renovables, los cuales deberán ser estudiados a fin de establecer su viabilidad como modelo de desarrollo sostenible. El desarrollo futuro de estos grupos deberá incorporar las normas y criterios de desarrollo sostenible ya existente".[203]

El Reglamento de la Ley Forestal menciona que se deben compartir equitativamente los beneficios derivados de los conocimientos y prácticas tradicionales:

[196] Ley de Ordenamiento Territorial (2003), arts.9, 16, 39.
[197] Ley Especial de Educación y Comunicación Ambiental (2009), arts.6, 7.
[198] Reglamento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAPH) (2009), art.7, 13-16.
[199] Ley General de Ambiente (1993), art.13; Reglamente de la Ley General de Ambiente (1993), arts.23, 24.
[200] Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (2010), arts.3.16., 18.5., 18.14., 51, 72., 126., 127., 155.
[201] Ibíd., arts.2.2., 3.11., 21., 39.1a.)., 39.2b)., 51., 70, 77.
[202] Ibíd., art.157.8.
[203] Ley General de Ambiente (1993), art. 71.

"Se respetarán, preservarán, y mantendrán los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que contengan estilos tradicionales de vida. Los beneficios derivados de la investigación y posterior utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartirán equitativamente entre las poblaciones indígenas y locales involucradas y las instituciones que norman y ejecutan en las áreas protegidas".[204]

El Reglamento de la Ley General de Ambiente también establece la protección de las culturas étnicas, especialmente con referencia a la tenencia tradicional de las tierras y los sistemas productivos:

"Corresponde a la Secretaría de Cultura, a través del Instituto Hondureño de Antropología e Historia y demás componentes, realizar las actividades necesarias para mantener la identidad y vitalidad de las culturas étnicas, especialmente la conservación de sus sistemas productivos, respetando sus elementos culturales referentes a tenencia comunal de la tierra y su comportamiento armónico con el ambiente".[205]

La Ley de Propiedad reconoce el derecho a la titulación en manera comunal y a las formas tradicionales de tenencia de la propiedad comunal.[206]

El Plan de Nación valora:

"la importancia de perfeccionar los procesos de construcción de ciudadanía, mejorando no solamente los marcos legales sino también las propias instituciones relacionadas con el ámbito en que los ciudadanos ejercen sus derechos de búsqueda y sentido para alcanzar un bienestar tanto individual como social (…)".[207]

4.2 Leyes consuetudinarias

El derecho de los pueblos indígenas a sus leyes consuetudinarias se reconoce en varios marcos legales internacionales. En concreto, existen derechos:

1. A promover, desarrollar y mantener estructuras institucionales, incluyendo costumbres, procedimientos, tradiciones y sistemas o costum-

[204] Reglamento de la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (2010), art. 373.
[205] Reglamento de la Ley General de Ambiente (1993), art. 65.
[206] Ley de Propiedad (2004), art. 94.
[207] Plan de Nación 2010-2022, Lineamiento 2. *Democracia, Ciudadanía y Gobernabilidad.*

bres jurídicos, de acuerdo con estándares internacionales de derechos humanos de pueblos indígenas.[208]

2. A determinar responsabilidades de personas individuales ante sus comunidades.[209]

3. A que se tomen en cuenta las costumbres y leyes consuetudinarias en la aplicación de leyes y regulaciones nacionales a pueblos indígenas.[210]

Independientemente de esto, la legislación nacional generalmente se aplica de igual manera para todos los hondureños. No existe una Ley Indígena y tampoco hay muchas disposiciones que respeten leyes consuetudinarias de los pueblos indígenas.

El Plan de Nación reconoce el desafío que:

"La participación de los grupos étnicos en el Poder Legislativo es todavía, una temática pendiente que reclama anticipar su ulterior emergencia (…)".[211]

Pero por otro lado, no reconoce las leyes consuetudinarias como propio sistema de justicia en territorios indígenas.

En el caso de uso de recursos naturales, se respeta el uso tradicional de los pueblos que viven dentro de áreas protegidas. Se garantiza la participación de los habitantes dentro de áreas protegidas en la definición de normas para el uso de los recursos y el uso de éstos de manera personal.[212] Sin embargo, no es posible utilizar los recursos en las zonas núcleo ni en la zona de amortiguamiento, sólo lo que está de acuerdo con los planes de manejo y operativo.[213] Investigaciones dentro de estas áreas sobre la biodiversidad tienen que respetar las prácticas tradicionales y culturales de las comunidades locales.[214]

---

208 Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas, art.34 y Convenio 169 de la OIT, art.8(2).
209 Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas, art 35.
210 Convenio 169 de la OIT, art.8(1).
211 Plan de Nación 2010-2022, p.45.
212 Reglamento de la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (2010), arts.382, 385, 393.
213 Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (2010), art.109.
214 Reglamento de la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (2010), art.108.

En el momento de establecer reglas para la pesca o la caza, no se hace referencia a las costumbres indígenas.[215] Sin embargo, según la Ley Forestal, las comunidades pueden participar en las regulaciones de la caza.[216]

Para controlar el cumplimiento con la Ley Forestal, técnicos del ICF pueden, sin previo aviso, hacer inspecciones (por ejemplo, tomar fotos).[217]

Aunque el Reglamento de la Ley de Ordenamiento Territorial establece que:

"En caso de conflictos sobre la prioridad de uso de los recursos naturales y los asentamientos humanos, se dará prioridad a éstos, de acuerdo a la disponibilidad de agua en cantidad y calidad y sin menoscabar la sostenibilidad de los recursos naturales"[218], el artículo 91 declara que "los conflictos que surjan por el cambio de uso del bosque a usos agrícolas y ganaderos, se resolverán únicamente mediante el establecimiento de sistemas agroforestales y silvopastoriles permanentes y adaptados a las condiciones locales".

5. Derechos de consulta y consentimiento libre, previo e informado [219]

5.1 Consulta

Las comunidades tienen derecho a participar y a ser consultadas previamente por medio de sus instituciones representativas cada vez que se proponen medidas legislativas o administrativas (por ejemplo, políticas, planes, estándares, autorizaciones, licencias, concesiones, desarrollos o proyectos) que las impactarán en forma directa, ya sea positiva o negativamente.[220] El derecho a la consulta debe respetar ciertos requisitos mínimos de procedimiento, incluyendo:

1. Los Estados deben establecer medios que permitan la libre participación de los pueblos en todos los niveles de toma de decisiones con respecto a políticas y programas que les conciernen.[221]

---

[215] Por ejemplo, Ley General de Ambiente (1993), arts. 41-44; Ley de Pesca (1959), art.20.
[216] Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (2010), arts.117, 122.
[217] Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (2010), art.167.
[218] Reglamento de la Ley de Ordenamiento Territorial (2003), art.90.
[219] Véase CIDH. Documento OEA/SER.L/V/II.Doc 56/09, 30 Diciembre 2009, en particular páginas 103-122.
[220] Convenio 169 de la OIT, art.6(1)(a) y Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas, art.18 y 19.
[221] Convenio 169 de la OIT, art.6(1)(b).

2. La consulta debe efectuarse de buena fe, empleando procedimientos apropiados.[222]
3. El proceso de consulta debe ser "culturalmente apropiado", es decir, ha de respetar las prácticas, costumbres, tradiciones y leyes de la comunidad. Esto implica, entre otras cosas, tener en cuenta los métodos tradicionales de toma de decisiones y el tiempo que requiere la comunidad, junto con instrumentos y herramientas internos de regulación, tales como este Protocolo Bio-cultural.
4. Las medidas para seleccionar representantes para consultas y toma de decisiones son derecho exclusivo de las comunidades mismas.[223]

Cabe destacar que el derecho a la participación está incluido también en el Convenio Regional Para el Manejo y Conservación de los Ecosistemas Naturales Forestales y el Desarrollo de Plantaciones Forestales, cuyo artículo 5 dispone:

"a) Promover la participación de todos los interesados, incluidas las comunidades locales y las poblaciones indígenas, los empresarios, los trabajadores, las asociaciones gremiales, las organizaciones no gubernamentales y los particulares y los habitantes de las zonas forestales, en la planificación, ejecución y evaluación de la política nacional que se dé como producto de esta Convención.

b) Reconocer y apoyar debidamente la diversidad cultural, respetando los derechos, obligaciones y necesidades de las poblaciones indígenas, de sus comunidades y otros habitantes de las zonas boscosas".

Según Bartolomé Clavero, Vicepresidente del Foro Permanente de Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas, prevalece particularmente el derecho a la consulta como procedimiento garante de todos los otros derechos frente a medidas que puedan afectar a los pueblos indígenas[224].

En Honduras, la legislación nacional habla más de participación que de consulta. Normalmente, se refiere a la participación de la sociedad civil o especialmente a las municipalidades, pero no a los pueblos indígenas[225].

[222] Convenio 169 de la OIT, art.6(2).
[223] Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas, art.18.
[224] http://clavero.derechosindigenas.org/?p=6400.
[225] Véase por ejemplo Ley General de Ambiente (1993), art.9d); 11.2; Ley de Aguas (2009), art. 19; Ley de Ordenamiento Territorial (2003), arts. 4, 5, 35; Reglamento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAPH) (2009), art.25.

En la Visión de País y en el Plan de Nación hay varios principios y lineamientos que reconocen la participación ciudadana.[226] Según la Ley de Ordenamiento Territorial, la forma de participación puede ser, aparte de los consejos anteriormente mencionados, mediante cabildos abiertos, plebiscitos, asambleas de consulta, audiencias, foros y audiencias sectoriales celebrados por iniciativa de grupos de interés público y privado o por convocatoria de instituciones representativas del Gobierno y otros mecanismos de participación y expresión ciudadana previstos, señalados como tales por la Ley.[227] El artículo 69 del Reglamento de la Ley de Ordenamiento Territorial reconoce específicamente la participación de los grupos étnicos:

"El ordenamiento territorial se realizará con participación ciudadana bajo criterios de equidad social y de género, reconociendo el valor intrínseco de todos los grupos sociales, particularmente de los grupos étnicos."

La Ley de Municipalidades, en su artículo 120, declara que:

"toda entidad pública, ejecutiva o autónoma, que proyecte la ejecución de una obra pública, deberá oír previamente a la Municipalidad. En caso de conflicto, se oirá al Gobernador Departamental, para que el Poder Ejecutivo resuelva lo pertinente".

El artículo 89 de la Ley General de Ambiente establece que:

"Se declara de interés público la participación de los habitantes de la República, individualmente o a través de organizaciones en la conservación del medio ambiente y de los recursos naturales. Para dichos efectos la Secretaría del Ambiente convocará a representantes de organizaciones de todo tipo, de la sociedad hondureña para que manifiesten su opinión y propuestas...".

En la evaluación de impacto ambiental de proyectos, la población civil tiene el derecho a recibir información al respecto de cualquier obra, proyecto o actividad.[228] Además:

---

[226] Visión de País (2010-2038), Principio 9. *Participación ciudadana como medio generador de gobernabilidad*, Principio 15. *Descentralización de la gestión y decisiones relacionadas al Desarrollo*; Plan de Nación 2010-2022, Lineamiento 1. *Desarrollo Sostenible de la Población*.

[227] Ley de Ordenamiento Territorial, art. 36; véase también arts.37, 38.

[228] Reglamento del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SINEIA) (2009), art.90.

"SERNA propiciará la participación pública, de la sociedad civil, durante el proceso de evaluación ambiental en todas las fases de aquellos proyectos, obras o actividades consideradas como significativas desde el punto de vista ambiental".[229] El proponente del proyecto *"deberá involucrar a la población vecina del área del proyecto en la etapa más temprana posible del proceso de elaboración del estudio de impacto ambiental"* e *"involucrar y/o consultar a la población durante la elaboración del estudio de impacto ambiental y, además, proponer los mecanismos de comunicación, solución de conflictos y consulta que deberán desarrollarse durante la etapa de revisión del documento."*[230]

Los costos de la consulta pública tienen que ser asumidos por el proponente del proyecto.[231]

Los pueblos indígenas que viven en áreas protegidas pueden participar en la elaboración, actualización y ejecución de los planes de manejo y operativos para las áreas protegidas.[232] De igual manera, la sociedad civil puede participar en elaborar el Plan Nacional de Protección contra Incendios, Control de Plagas y Enfermedades Forestales.[233] Con respecto al turismo en Áreas Protegidas:

"el proceso de planificación deberá contar con la participación de las comunidades locales, operadores turísticos y administradores de las áreas protegidas, así como del ente estatal regulador de la actividad (IHT)".[234]

Cuando se habla directamente de la consulta, normalmente ésta se lleva a cabo con la municipalidad o mediante instituciones estatales, como los Consejos Consultivos. Por ejemplo, en el caso de declarar áreas protegidas:

"La declaración de las áreas naturales protegidas que incluyen sus zonas de amortiguamiento, se hará… en consulta con las municipalidades de la jurisdicción correspondiente, previa información pública…".[235]

---

[229] Ibíd., art.87.
[230] Ibíd., art.88.
[231] Ibíd., art.100.
[232] Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (2007), art.113; Reglamento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAPH) (2009), art.54.
[233] Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (2007), art.140; Reglamento de la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (2010), art.42.2.
[234] Reglamento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAPH) (2009), art.60.
[235] Reglamento de la Ley General de Ambiente (1993), art.39.

El Ordenamiento Territorial toma en cuenta la consulta pública antes de diagnósticos y en el desarrollo de planes municipales.[236]

En la Ley General de Ambiente y su Reglamento, algunos artículos establecen la participación de las comunidades locales y organizaciones privadas en el uso y la protección de los recursos naturales, y también el derecho de la población a ser informada de las actividades que se llevan a cabo en este ámbito.[237] También, cualquier ciudadano tiene derecho a denunciar ante las autoridades,[238] especialmente en el caso de Estudios Impactos Ambientales, cuando:

"no haya previsto impactos importantes y/o no haya propuesto las medidas de mitigación adecuadas".[239]

También se refiere a concesiones mineras, cuando los derechos están impugnados por éstos.[240] En el caso de áreas protegidas:

"Si los reclamos se fundamentaran sobre cuestiones de propiedad que suponen conflictos sobre la posesión de áreas públicas y si esas reclamaciones fueren desestimadas en la vía administrativa, el particular que se considere afectado podrá acudir a la vía judicial observando lo prescrito por este reglamento".[241]

Es interesante mencionar que la Evaluación Ambiental no incluye una evaluación social[242], aunque el Reglamento de la Ley General de Ambiente dispone que los proyectos del desarrollo turístico tengan que considerar:

"además de la dimensión técnica, económica, los posibles impactos sociales y del ambiente".[243]

Aunque algunos artículos de la Ley de Propiedad establecen un reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras,

---

236 Reglamento de la Ley de Ordenamiento Territorial (2003), arts.70-73.

237 Ley General de Ambiente (1993), arts.102, 103, 105; Reglamente de la Ley General de Ambiente (2003), arts.88, 89.

238 Reglamento de la Ley General de Ambiente (1993), arts.90, 128.

239 Reglamento del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SINEIA) (2009), art.54.

240 Ley General de Minería (1998), art.60.

241 Reglamento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAPH) (2009), art.37.

242 Ley General de Ambiente (1993), arts.5, 34, 78; véase también Decreto Nº 181-2007 – Delegación de Licenciamiento en las Municipalidades y Reglamento del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SINEIA) (2009); Ley General de Minería (1998), art.79.

243 Reglamento de la Ley General de Ambiente (1993), art.70.

hay muchas inseguridades con respecto al derecho del consentimiento libre, previo e informado. En el artículo 95, la consulta de los pueblos es obligatoria antes de que se lleven a cabo proyectos en su territorio, pero esas consultas no están vinculadas a un consentimiento de los indígenas, al constatar que:

"en caso de que el Estado pretenda la explotación de recursos naturales en los territorios de estos pueblos deberá de informarles consultarles sobre los beneficios y perjuicios que puedan sobrevivir previo a autorizar cualquier inspección, o explotación. En caso de que autorice cualquier tipo de explotación, los pueblos deben de percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que sufrieran como resultados de esas actividades".

Por lo visto, la Ley de Propiedad no incluye todos los aspectos relevantes para los pueblos indígenas. En este sentido, la OFRANEH interpuso un Recurso de Inconstitucionalidad en relación con el Capítulo III de la Ley de Propiedad en enero de 2009. La Corte Suprema emitió una Sentencia de inadmisibilidad 2 de febrero de 2011. La sentencia ignora el reclamo en relación con el derecho a la consulta.[244]

5.2 Resultados de consultas

Los resultados de las consultas (ya sea que las opiniones y decisiones propuestas por la comunidad las considere el Estado como obligatorias o no) varían de acuerdo con el nivel de impacto de la medida que se estudia. En términos generales, debe emprenderse la consulta con el propósito de conseguir consenso o acuerdo con las comunidades.

Sin embargo, hay asuntos y casos en los que, debido a los niveles muy altos de potencial impacto sobre la comunidad, el Estado se ve obligado a tomar una decisión o a expresar una posición. Con este fin, en décadas recientes, se ha tomado en cuenta y consolidado el derecho de la comunidad a dar su consentimiento libre, previo e informado, y se ha hecho del mismo un requisito en el marco del derecho internacional para medidas y proyectos legislativos y administrativos que pueden tener un impacto especial en comunidades y sus territorios, para casos que tienen que ver con los derechos fundamentales de la comunidad y con disposiciones aisladas (tales como acceso a conocimiento tradicional y a su uso).

[244] http://ofraneh.wordpress.com/, acceso 6/06/2012.

5.3 Consentimiento libre, previo e informado

El derecho a un consentimiento libre, previo e informado es un principio legal que se encuentra en una serie de instrumentos legales internacionales tales como el Convenio 169 de la OIT y la Declaración sobre los Derechos de Pueblos Indígenas.[245] Se puede definir como un consentimiento que ofrecen de manera libre, sin manipulaciones ni intimidaciones, personas que están bien informadas previamente de las consecuencias de una decisión que hay que tomar, de acuerdo con sus propios procesos de toma de decisiones. El consentimiento libre, previo e informado no es un compromiso participativo, negociaciones o consulta, estos son algunos medios por los cuales se puede alcanzar un consentimiento libre, previo e informado.

Si pueblos afectados deciden abstenerse de consentir a entrar en negociaciones acerca de un proyecto o desarrollo, entonces el Gobierno, agencia de desarrollo o compañía del caso no puede seguir con el proyecto sin violar los derechos básicos de aquéllos a sus tierras y el control del futuro del pueblo afectado. El Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas hace poco apoyó esto afirmando que:

"Donde los derechos de propiedad están indirecta pero siempre significativamente afectados, por ejemplo, en la extracción de recursos del subsuelo que se consideran que son propiedad del Estado, las consultas del Estado con los pueblos indígenas deben cuando menos tener como objetivo lograr el consentimiento. De no ser así, se puede muy bien presumir que el proyecto no debería seguir adelante. De hacerlo, el Estado tiene una gran responsabilidad de justificarlo para asegurar que los pueblos indígenas compartan los beneficios del proyecto, y debe tomar medidas para mitigar sus efectos negativos".[246]

La sentencia del reciente Caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos establece un precedente muy importante para el consentimiento libre, previo e

---

[245] Amazon Watch (2011). *The Right to Decide. The Importance of Respecting Free, Prior and Informed Consent*, p. 5. Tenga en cuenta que no existe una definición reconocida formalmente y universalmente del consentimiento libre, previo e informado.

[246] Véase el documento del Foro Permanente de las Naciones Unidas E/C.19/2012/3 titulado "Analysis of the duty of the State to protect indigenous peoples affected by transnational corporations and other business enterprises", datado 23 Febrero 2012, párrafo 14.

informado. Aunque la Corte respeta en este caso el derecho a la consulta previa, la definición clarifica que las consultas tienen que ser libres, previas, informadas y según el Convenio 169 de la OIT:

"llevadas a cabo (...) de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas".[247]

A pesar de su reconocimiento internacional, el derecho al consentimiento previo, libre e informado todavía carece de implementación en Honduras. Aunque algunas leyes y políticas nacionales mencionan la participación ciudadana, incluso la de los pueblos indígenas, ninguna ley menciona específicamente el consentimiento previo, libre, e informado como presuposición al comienzo de proyectos de desarrollo, obras públicas y otros proyectos que afecten el territorio Miskitu.

El artículo que más se asemeja al consentimiento, es el artículo 35g) de la Ley de Ordenamiento Territorial, que dispone:

"En su accionar la participación ciudadana buscará el consenso, el acuerdo, el compromiso equitativo, el derecho a estar informado, y la pronta solución de problemas y conflictos conforme los procedimientos de petición que establece la Ley".

5.3.1 Casos que requieren el consentimiento libre, previo e informado

Según el Artículo 32(2) de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la principal responsabilidad de gobiernos pertinentes es asegurar que las decisiones sobre políticas, planes de desarrollo y proyectos de desarrollo de recursos o infraestructura de extracción cuenten con el consentimiento libre, previo e informado de pueblos indígenas antes de aprobarse.

Existe ya un consenso internacional acerca de casos para los que debe obtenerse de las comunidades su consentimiento libre, previo e informado. Con estas clases de asuntos, las comunidades tienen el poder de tomar decisiones sobre la medida o proyecto en cuestión, o vetarlo. Estos casos incluyen:

[247] Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012, p.57

1. Antes de la adopción e implementación de medidas legislativas o administrativas por parte de un Estado que pueden afectar a pueblos indígenas.[248]
2. Todos los planes para desarrollo, inversión, exploración o extracción que impactan de manera significativa el derecho de la comunidad de utilizar y disfrutar de sus territorios y recursos ancestrales, en particular, proyectos relacionados con el desarrollo, uso o explotación de recursos minerales, forestales e hídricos.[249]
3. Proyectos o acciones que se planifica realizar en áreas consideradas sagradas o de importancia biológica, intelectual, religiosa o cultural especial para comunidades o que pueden afectarlas.[250]
4. Acciones que incluyen planes o proyectos de desarrollo o inversión que requieren el desplazamiento (es decir, reubicación temporal o permanente) de comunidades de sus territorios.[251]
5. Acciones que incluyen desarrollo o proyectos que con toda probabilidad impliquen confiscación, ocupación, uso o daño de tierras, territorios y recursos tradicionalmente propios.[252]
6. El depósito o almacenamiento de materiales peligrosos en tierras o territorios comunitarios, como se establece en el artículo 29 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
7. Esquemas de Certificación Forestal.[253]
8. Actividades Piloto de REDD+.[254]
9. Acceso a/o uso de conocimiento y recursos genéticos tradicionales de la comunidad.[255]

---

[248] Véase artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Yatama v. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de junio 23, 2005. Series C No. 127 y Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas, Art. 19.
[249] Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas, art.32(2).
[250] Ibíd., art.11(2).
[251] Ibíd., art.10 y Convenio 169 de la OIT, art.16(2)
[252] Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas, art.28.
[253] Colchester, M. (2010). *Free, Prior and Informed Consent Making FPIC work for forests and peoples*. The Forest Dialogue, p.16.
[254] UN REDD Programme (2011). *Directrices del Programa ONU-REDD sobre el Consentimiento Libre, Previo e Informado*. Borrador para Comentarios – Diciembre de 2011, p.13.
[255] CBD, art.15(5) y Protocolo de Nagoya, arts.6 y 7.

10. Distribución de beneficios, cuando los beneficios derivan de los territorios y recursos naturales de los pueblos indígenas.[256]

Se citan una serie de estos elementos en el caso de Saramaka, aunque este caso ofreció más ejemplos de medidas estatales que requerían consulta previa, que incluyen:

1. El proceso de delimitar, demarcar y otorgar título colectivo sobre el territorio del pueblo Saramaka.

2. Evaluaciones del medio ambiente y del impacto social;

3. Concesión de reconocimiento legal de pueblos indígenas respecto a su capacidad jurídica colectiva.[257]

5.3.2 Regulaciones y doctrina jurídica pertinentes

Además de los instrumentos legales expuestos anteriormente, también se encuentran previstos los derechos a ser consultados y al consentimiento libre, previo e informado en lo que sigue:

Autoridades internacionales:

- El Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB) referente a aprobación previa del conocimiento indígena y a la protección de culturas y pueblos indígenas (artículo 8(j)).
- El Protocolo de Nagoya sobre Acceso a Recursos Genéticos y a la Participación Justa y Equitativa de Beneficios Provenientes de su utilización para el Convenio sobre Diversidad Biológica. Si bien no ha entrado todavía en vigencia, Honduras ha firmado el Protocolo, lo cual indica su intención de cumplir con lo estipulado en el mismo. Hay varios artículos referentes al consentimiento libre, previo e informado en cuanto al acceso a recursos genéticos y conocimiento tradicional relacionado que poseen grupos indígenas (ver artículos 6 y 7).

---

[256] UN REDD Programme (2011). *Directrices del Programa ONU-REDD sobre el Consentimiento Libre, Previo e Informado*. Borrador para Comentarios – Diciembre de 2011, p.13.

[257] Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso del Pueblo Saramaka v. Suriname. Interpretación de la Sentencia sobre Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de agosto 12, 2008. Series C No. 185, párrafo 16 [notas al pie omitidas]. Véase también Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso del Pueblo Saramaka v. Suriname. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de noviembre 28, 2007. Series C No. 172, párrafo 194(c).

- Las Directrices Akwé: Kon. Directrices voluntarias del CDB para realizar evaluaciones culturales, ambientales y de impacto social referentes a desarrollos que se proponen llevar a cabo, o que es probable que tengan un impacto en lugares sagrados y en tierras y aguas que comunidades indígenas y locales han ocupado o usado por tradición.
- La Declaración de Rio: directrices voluntarias acerca del medio ambiente y el desarrollo.

Autoridades regionales:

- Resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, incluyendo: Saramaka vs. Suriname; Sawhoyamaxa vs. Paraguay, como se expuso antes.
- La Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos, documento OEA/Ser. L/V/II. Doc 56/2009 y otros, que orientan la interpretación de estipulaciones relevantes.

5.3.3 Consentimiento libre, previo e informado, derechos de consulta y REDD

El consentimiento libre, previo e informado es crucial para la credibilidad y eficacia de proyectos de Reducción de Emisiones de Carbono causadas por la Deforestación y la Degradación de los Bosques (REDD)[258]. El diálogo en torno a REDD ha puesto de relieve la importancia de salvaguardar los derechos de pueblos indígenas y de cumplir con el principio de consentimiento libre, previo e informado.[259]

Los procesos de REDD son diferentes de otros proyectos de uso de recursos naturales, porque los productos (reservas de carbono) no son tangibles y muy complejos[260].

Pocos gobiernos han establecido normas que regulan quien posee el carbono de los bosques y quien puede recibir dinero para reducir la emisión de éste y de vender certificados. Esta situación es aún más complicada en zonas indígenas, donde no existen títulos formales sobre tierras bajo

---

258 Siglas del Programa de las Naciones Unidas en inglés (ONU-REDD). “REDD +” va más allá de la deforestación y la degradación forestal, e incluye la función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de los depósitos forestales de carbono.

259 Colchester, M. (2010). *Free, Prior and Informed Consent Making FPIC work for forests and peoples.* The Forest Dialogue, p. 7.

260 Anderson, P. (2011). F*ree, Prior and Informed Consent and REDD+. Principles and Approaches for Policy and Project Development*. RECOFTC y GIZ, p.8.

control consuetudinario. Los riesgos para las comunidades de participar en proyectos de REDD+ son varios, que van desde la violación de derechos consuetudinarios sobre tierras indígenas y contratos explotadores, e inseguridades de mantener la producción de alimentos.[261]

La involucración de pueblos indígenas en los procesos de REDD+ no sólo está prescrita por ley, sino que también sirve por razones prácticas, puesto que las comunidades locales van a jugar un papel muy importante en términos de asegurar el éxito de proyectos de REDD+ y la reducción de emisiones. Los costos para las compañías que no cumplan con procesos adecuados de consentimiento libre, previo e informado pueden ser muy altos.

Es importante mencionar que la identificación de poseedores de derechos a tierras y recursos resulta fundamental en el proceso de respeto al derecho de una comunidad a dar un consentimiento libre, previo e informado (aunque no garantizará que se vayan a respetar los derechos). La motivación para asegurar que se siga el consentimiento libre, previo e informado es que los poseedores de derechos tienen el poder de vetar actividades o políticas REDD sobre la base de 'pretensiones poco razonables', aunque los gobiernos pueden tratar de justificar políticas injustas mediante la referencia al "interés nacional".

Debe darse el consentimiento en tres niveles:
- Consentir en conversar sobre la posibilidad de un proyecto REDD+.
- Consentir en participar en desarrollar un plan detallado para un proyecto.
- Consentir en que se ejecute el proyecto.

El consentimiento es un proceso permanente, que requiere supervisión, mantenimiento y reafirmación constantes a lo largo de las diversas fases de un proyecto.

Cuando se le informe acerca de proyectos REDD+, el Pueblo Miskitu tiene derecho a recibir la siguiente documentación sobre la cual basará sus decisiones:
- Tratamiento ponderado de los impactos positivos y negativos potenciales que pueden darse, según los identifiquen ambas partes, incluyendo costos directos y de oportunidad.

[261] Ibíd., p.10.

- Alternativas al proyecto y probables resultados de escenarios diferentes que se proponen.
- Actualizaciones que se vayan dando de sus derechos legales en relación con aspectos del proyecto propuesto.
- Participación en todas las fases de desarrollo del proyecto, en especial la Evaluación del Impacto Social y Ambiental.
- Participación en aspectos de monitoreo de la ejecución del proyecto para proporcionar información de manera permanente (no solo recopilación pagada de datos).[262]

Tómese en cuenta que ONU-REDD ha elaborado una serie de directrices con respecto a REDD y al consentimiento libre, previo e informado. En dichas directrices, se define un Marco Operativo para buscar consentimiento libre, previo e informado, incluso una serie de pasos que deberían dar los países socios al buscar consentimiento libre, previo e informado en una comunidad o territorio.

Este marco operativo define los componentes de una revisión del alcance del consentimiento libre, previo e informado, la necesidad de elaborar una propuesta sobre el mismo y la de una evaluación independiente cuando se esté frente a interrogantes acerca de la validez del proceso de consentimiento libre, previo e informado.[263] Partes de este marco operativo se han tomando en cuenta en la elaboración del proceso específico para la Muskitia.

Otros instrumentos legales relevantes

Además de los instrumentos legales internacionales citados anteriormente que apoyan tales derechos, organizaciones que suelen ejecutar esa clase de proyectos, como el Banco Mundial, tienen sus propios marcos operativos cuando se trata de pueblos indígenas. Las Directrices Operativas del Banco Mundial, en especial la Política Operativa (OP) 4.10,[264]

---

[262] The Centre for People and Forests, *Free, Prior and Informed Consent and REDD+. Principles and Approaches for Policy and Project Development* (2011), p. 21. Tenga en cuenta que este documento contiene directrices sobre los procedimientos para respetar el derecho al consentimiento libre.

[263] Véase UN REDD Programme (2011). *Directrices del Programa ONU-REDD sobre el Consentimiento Libre, Previo e Informado*. Borrador para Comentarios – Diciembre de 2011

[264] Véase http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/EXTPOLICIES/EXTOPMANUAL/0,,contentMDK:20553653~menuPK:4564185~pagePK:64709096~piPK:64709108~theSitePK:502184,00.html.

establecen la obligación de una consulta libre, previa e informada con los prestatarios, y afirman que se financiarán proyectos solo donde:

"una consulta libre, previa e informada indique que hay un apoyo general de la comunidad al proyecto de parte de los pueblos indígenas afectados".[265]

De manera similar, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha desarrollado su "Política operativa sobre pueblos indígenas y Estrategia para el desarrollo indígena". La Política Operativa sobre Pueblos Indígenas destaca sus objetivos de:

"apoyar el desarrollo con identidad de los pueblos indígenas, incluyendo el fortalecimiento de sus capacidades de gestión" y "salvaguardar a los pueblos indígenas y sus derechos de impactos adversos potenciales y de la exclusión en los proyectos de desarrollo financiados por el Banco". [266]

Al considerar la financiación de proyectos para apoyar el desarrollo indígena, el Banco tendrá en cuenta los proyectos en los que han tenido lugar procesos de consulta socioculturalmente apropiados con los pueblos indígenas interesados, de una manera apropiada, con el fin de llegar a un acuerdo o de obtener consentimiento.[267]

Las políticas destacan el compromiso para:

- *"el reconocimiento, articulación e implementación de los derechos indígenas contemplados en las normas de derecho aplicables";*
- *"el apoyo a la cultura, la identidad, el idioma, las artes y técnicas tradicionales, los recursos culturales y la propiedad intelectual";*
- *"el fortalecimiento de los procesos de legalización y administración física de los territorios, las tierras y los recursos naturales";*
- *"en proyectos de manejo o extracción de recursos naturales o gestión de áreas protegidas, la promoción de mecanismos apropiados de consulta, de participación en la gestión de los recursos naturales y de participación en los beneficios de los proyectos por parte de los pueblos indígenas en cuyas tierras y territorios los proyectos se desarrollen";*

---

[265] Véase Banco Mundial OP 4.10, párrafos 1, 10 y 11.
[266] http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=2032314, p.6.
[267] Banco Interamericano de Desarrollo, *Política operativa sobre pueblos indígenas*, p.7.

- *"el apoyo a la gobernabilidad de los pueblos indígenas mediante el fortalecimiento de las capacidades, las instituciones y los procesos de gestión, toma de decisiones y administración de las tierras y territorios en los ámbitos local, nacional y regional… y la institucionalización de los mecanismos de consulta y negociación de buena fe entre el gobierno y los pueblos indígenas, particularmente en el diseño e implementación de las estrategias y políticas públicas que les afecten";*
- *"el fortalecimiento de la capacidad institucional de los pueblos indígenas,… con especial atención a la formación de líderes indígenas para la gestión de proyectos, y la administración empresarial, así como a la generación de capacidad indígena para participar efectivamente en los procesos de consulta y negociación de buena fe."*[268]

Además, el Banco Interamericano de Desarrollo ha manifestado su intención de llevar a cabo sus operaciones en una forma tal que se prevengan o mitiguen los impactos directos o indirectos sobre pueblos indígenas o sus derechos individuales o colectivos. Se ha establecido una serie de garantías relativas a los efectos adversos, los territorios, tierras y recursos naturales (incluyendo los mecanismos de consulta) y teniendo en cuenta los derechos indígenas.[269]

El Banco Interamericano de Desarrollo también ha establecido una Estrategia de Desarrollo Indígena. Estas estrategias incluyen la intención del BID de fortalecer la capacidad de los pueblos indígenas para administrar y gobernar sus tierras y territorios, reforzar su gobernanza económica, fortalecer y promover su capacidad institucional (en particular, la propia organización de las comunidades), fortalecer la capacidad de los pueblos indígenas para el diálogo y la negociación con los Estados, las empresas privadas y otros intermediarios, y la promoción de la institucionalización de los mecanismos de la información, difusión, consulta, negociación de buena fe y de participación para los pueblos indígenas, teniendo en cuenta el principio del consentimiento libre, previo e informado.[270]

La Estrategia de Desarrollo Indígena también establece los derechos, los reglamentos y las garantías legales, e incluye los acuerdos, satisfactoria y debidamente documentados, o el consentimiento con los pueblos afec-

---

[268] Ibíd., p. 7, párrafos (c), (d), (e), (f), (g) y (i).
[269] Ibíd., 8.
[270] Banco Interamericano de Desarrollo, Estrategia para Desarrollo Indígena, p. 34.

tados de los proponentes de proyectos de operaciones con importantes impactos potencialmente adversos.[271]

También hay garantías con respecto a esto, que incluyen la aplicación de consulta y negociación de buena fe, y de mecanismos de acuerdo o consentimiento. En cuanto a los mecanismos de consulta y participación, el Banco Interamericano de Desarrollo ha declarado que:

"(a) Requerirá diagnósticos, revisiones por expertos y, siempre que sea posible, procesos de consulta y negociación de buena fe tempranos y socioculturalmente apropiados encaminados a identificar los afectados indígenas y sus representantes genuinos, y a identificar y evaluar los beneficios e impactos potenciales sobre los pueblos o grupos indígenas.

(b) En forma consistente con la nueva Estrategia para la participación de la sociedad civil en las actividades del Banco, la cual presta especial atención a las oportunidades y requerimientos para la participación de los pueblos indígenas, promoverá la inclusión de representantes indígenas para la consulta en las etapas tempranas del ciclo de proyecto, incluyendo la conformación de consejos o espacios de diálogo con representantes de los pueblos indígenas cuando sea pertinente…

(c) Para las operaciones independientes, específicamente dirigidas a beneficiarios indígenas, requerirá la obtención del acuerdo o consentimiento de los pueblos o grupos indígenas afectados.

(d) Para las operaciones que incorporan medidas específicas para pueblos indígenas (mainstreaming), requerirá procesos socioculturalmente apropiados de consulta y negociación de buena fe con los pueblos indígenas afectados.

(e) Para las operaciones que afecten a los pueblos indígenas en forma adversa y particularmente significativa, requerirá acuerdos que demuestren la viabilidad sociocultural del proyecto.

(f) De acuerdo a la naturaleza e intensidad de los impactos o beneficios potenciales, aplicará los procedimientos apropiados para consulta, negociación de buena fe, acuerdo o consentimiento, y participación

[271] Ibíd., p. 39.

en las etapas subsecuentes del desarrollo de proyectos, tales como el diseño del proyecto y de alternativas, la incorporación de planes de mitigación, compensación o desarrollo indígena, según sea el caso, la implementación, el monitoreo y la evaluación para fomentar criterios comunes con los pueblos indígenas sobre los proyectos y la apropiación por los mismos de los procesos y resultados que se busca promover.

(g) *En forma consistente con sus políticas y procedimientos, facilitará el financiamiento para que los pueblos indígenas realicen sus propios procesos de consulta".*[272]

Cabe señalar que la comunidad puede recurrir a un proceso de quejas a través del Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación para tratar aquellas que tengan las comunidades o individuos, al alegar que pueden verse afectados negativamente por las operaciones financiadas por el BID.

Otros instrumentos legales que obligan a que REDD+ apoye el derecho a un consentimiento libre, previo e informado incluyen:

- *La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático*, que se refiere a la Declaración sobre los Derechos de Pueblos Indígenas en el Anexo 1 de los denominados Acuerdos de Cancún, y detalla salvaguardas que los países deberían promover al emprender actividades relacionadas con REDD+. El consentimiento libre, previo e informado, según se expresa en la Declaración sobre los Derechos de Pueblos Indígenas, se aplica en el contexto de REDD+.
- *ONU-REDD:* es explícito su compromiso con los principios de la Declaración sobre los Derechos de Pueblos Indígenas y el consentimiento libre, previo e informado.
- *REDD+ Estándares Sociales y Ambientales*, que se aplican a los programas REDD+ a nivel nacional o sub-nacional, requieren la observancia del consentimiento libre, previo e informado en el caso de pueblos indígenas y comunidades locales.
- *Directrices del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo sobre los Asuntos de los Pueblos Indígenas:* estas directrices sirven para incorporar e integrar los asuntos de pueblos indígenas y establecer po-

[272] Ibíd., p. 47s.

líticas y un marco operativo en la aplicación de un enfoque basado en los derechos, al ser también culturalmente sensible para el desarrollo para y con los pueblos indígenas. Asimismo, ayudan en la planificación, implementación y evaluación de programas que involucran a pueblos indígenas. Las directrices también destacan el derecho al consentimiento libre, previo e informado como expresión del derecho a la libre determinación.[273]

Con referencia a los pueblos indígenas en asuntos de REDD, es muy importante mencionar que no está sujeto a que el Estado defina a un pueblo como indígena, como tampoco es necesario que los pueblos mantengan un título sobre sus tierras o territorios.[274] Además, con referencia a la tenencia de la tierra en proyectos de REDD, está muy claro que:

“cuando estas situaciones específicamente incluyen la falta de demarcación de las tierras indígenas, las actividades de REDD no deben afectar la existencia, el valor, el uso ni el disfrute de las propiedades ubicadas en tierras indígenas”.[275]

Según las directrices de ONU-REDD:

“los pueblos a ser potencialmente impactados tienen el derecho a participar en y a otorgar o negar el consentimiento para una acción propuesta (...) El consentimiento libre, previo e informado aplica a las acciones propuestas (decisiones, actividades, proyectos, etc.) que tienen el potencial de impactar las tierras, territorios, y recursos de los cuales dependen los pueblos indígenas para su sustento cultural, espiritual y físico, bienestar, y supervivencia.” [276]

---

273 Véase http://www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/docs/guidelines.pdf.

274 UN REDD Programme (2011). *Directrices del Programa ONU-REDD sobre el Consentimiento Libre, Previo e Informado*. Borrador para Comentarios – Diciembre de 2011, p.13; cf también *Awas Tingni*, párrafos 140-155. (*“la Comunidad Mayagna tiene derechos de propiedad comunal sobre las tierras y los recursos naturales en bases a sus patrones tradicionales de uso y ocupación de territorios ancestrales. Sus derechos “existen aún sin acciones del Estado que los especifiquen. La tenencia tradicional de la tierra está vinculada con una continuidad histórica, pero no necesariamente con un único lugar y con una única conformación social a través de los siglos*” en párrafo 140).

275 UICN Serie de Política y Derecho Ambiental No.77. *Marcos jurídicos en materia de REDD. Diseño e implementación en el nivel nacional;* p.45.

276 UN REDD Programme (2011). *Directrices del Programa ONU-REDD sobre el Consentimiento Libre, Previo e Informado.* Borrador para Comentarios – Diciembre de 2011, p.7.

Hay aún más fundamentos para aplicar el consentimiento libre, previo e informado en proyectos de REDD en los Acuerdos de Cancún sobre REDD+, al declarar que:

"(…) cuando se emprendan actividades referidas al párrafo 70 de esta decisión [en REDD+], las siguientes salvaguardas deben ser promovidas y respaldadas:

2(c) Respeto por el saber y los derechos de los pueblos indígenas y miembros de las comunidades locales, teniendo en cuenta las obligaciones internacionales relevantes, las circunstancias y leyes nacionales, y considerando que la Asamblea General de las Naciones Unidas ha adoptado la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

2(d) La participación total y efectiva de los actores relevantes, en particular, de los pueblos indígenas y de las comunidades locales en acciones a las que se refieren los párrafos 70 y 72 de esta decisión…" [277]

Mientras los lineamientos internacionales solo pueden ser de forma general, es deber del Estado desarrollar mecanismos e instrumentos legales que aseguren el consentimiento libre, previo e informado de las comunidades afectadas. Si los procesos, mecanismos y la legislación sobre REDD no son claros, los potenciales inversores pueden no entrar en un proyecto. Por eso, también es interés del Gobierno establecer mecanismos claros, con énfasis en los derechos que tengan las comunidades afectadas por proyectos de REDD.

El segundo borrador de la Propuesta para la preparación de Readiness de iniciativas REDD (R-PP) de Honduras contiene un capítulo especial sobre el proceso de consulta para obtener el consentimiento libre, previo e informado de las comunidades indígenas, aunque no está muy claro a veces qué se entiende por consulta y cuándo se llevará a cabo. Sin embargo, el Gobierno está estableciendo mesas con las federaciones indígenas para colaborar más en el futuro y asegurar su participación en los proyectos de REDD.

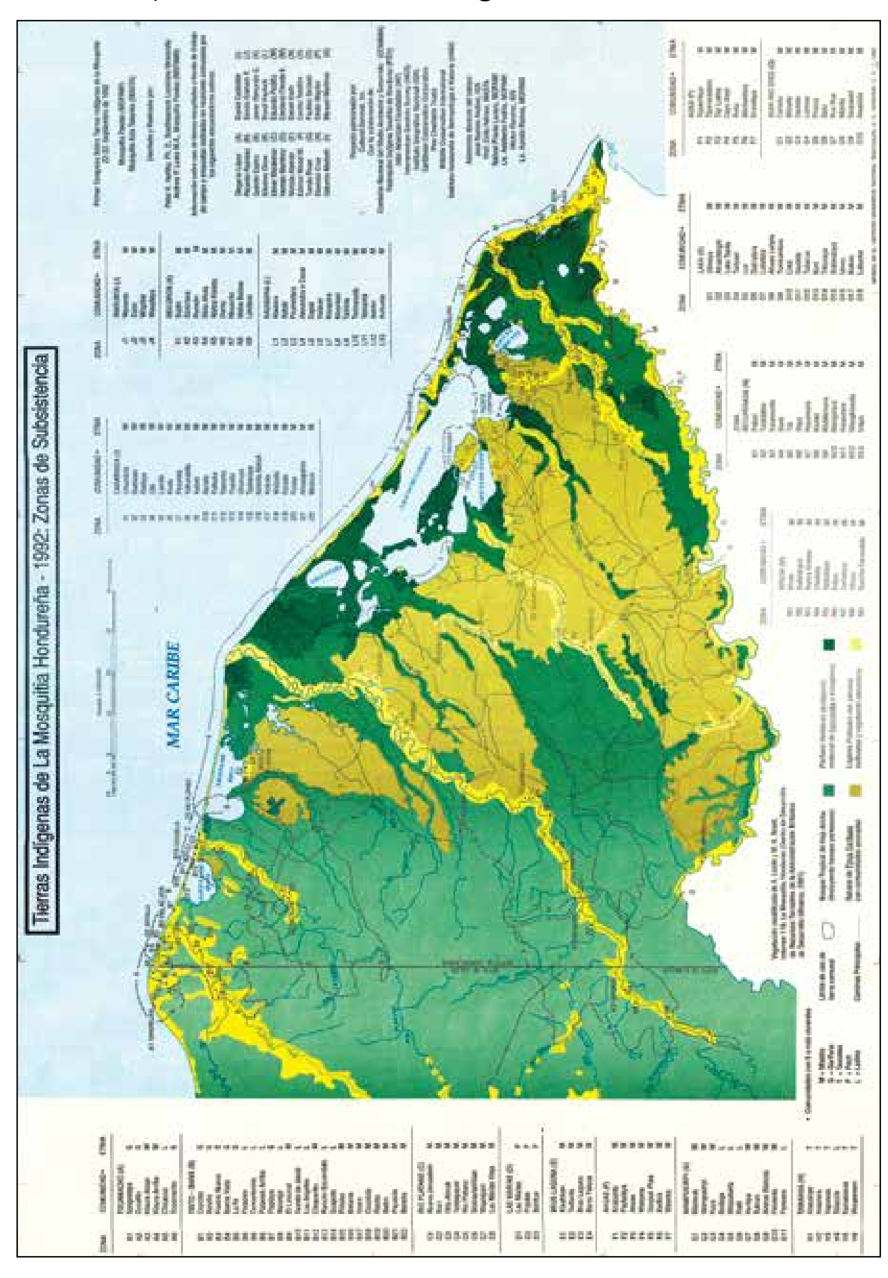
---

[277] ONU-CMCC, Acuerdos de Cancún. Anexo I de la Decisión del Grupo de trabajo Ad-Hoc sobre la Acción Cooperativa a Largo Plazo (AWG-LCA).



Anexo 2

Mapa de las tierras indígenas de La Muskitia.



Con el apoyo de:



NATURAL JUSTICE



Ministerio Federal de
Cooperación Económica
y Desarrollo